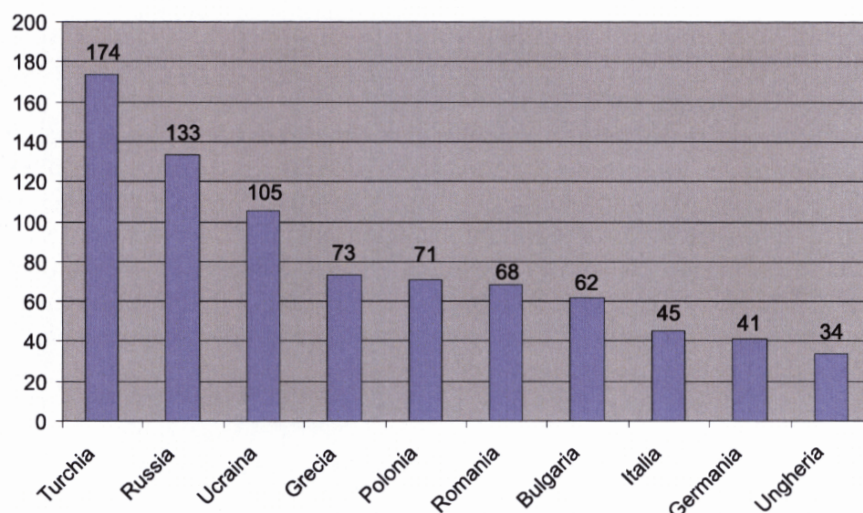


con 174 sentenze, seguita dalla Russia (133), dall'Ucraina (105), dalla Grecia (73), dalla Polonia (71), dalla Romania (68), dalla Bulgaria (62), dall'Italia (45), dalla Germania (41) e dall'Ungheria (3). Figura 3

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

Figura 3



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

2. LA POSIZIONE ITALIANA

2.1 L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia

Come emerge dalla figura 1, alla fine del 2011, l'Italia si colloca al terzo posto per maggior numero dei ricorsi pendenti dinanzi alla Corte europea con circa 13.750 casi, a fronte di 10.208 affari presenti nel 2010, registrando un incremento del contenzioso di circa il 26%, imputabile pressoché esclusivamente ai ricorsi seriali in materia di violazione delle disposizioni sull'equo processo sotto il profilo dell'irragionevole durata.

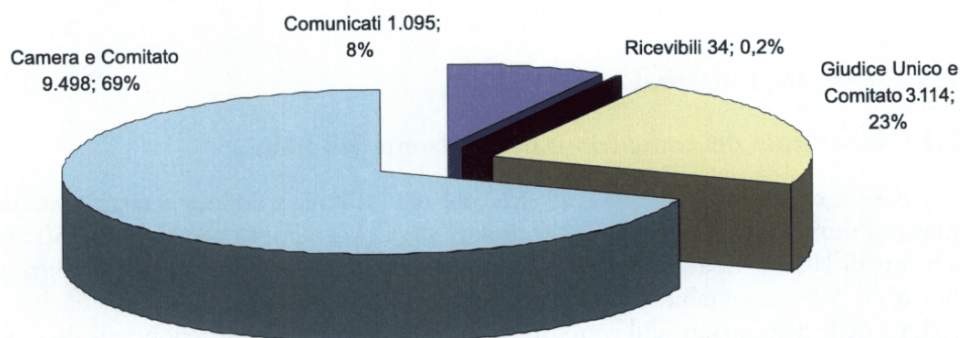
La Corte ha più volte posto l'accento sul carattere continuativo e diffuso della violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, concernente l'eccessiva durata dei procedimenti evidenziando anche, come elemento che aggrava la violazione della Convenzione, la dimostrata incapacità, da parte dello Stato italiano, di assicurare un processo di ragionevole durata e di apprestare rimedi adeguati di indennizzo. Ne consegue che il giudizio della Corte e del Consiglio di Europa sulla legge destinata a regolare gli indennizzi da eccessiva durata dei procedimenti (24 marzo 2001, n. 89, nota come *legge Pinto*) è assolutamente negativo. I ritardi nel pagamento degli indennizzi determinano altri ricorsi alla Corte di Strasburgo. Il contenzioso interno pendente avanti alle corti d'appello è tale da generare ritardi sulla definizione di altri procedimenti e, dunque, è esso stesso un gravissimo elemento che concorre a rallentare la macchina giudiziaria, come è stato evidenziato per più anni dalle relazioni annuali dei Presidenti della Corte di cassazione. Nella relazione presentata dal Comitato dei Ministri del 9 ottobre 2010 si legge che l'eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali in Italia è un “*serious systemic or*

structural problem” e che è valutato come “*one of the most problematic issues facing the Strasbourg Court*”, oltre che “*the subject of several Committee of Ministers’ Final and Interim Resolutions*”.⁶¹ In its Interim Resolution CM/ResDH(2007)2, the Committee of Ministers, while welcoming the progress made in this area, invited the Italian authorities to undertake interdisciplinary action with a view to drawing up a new, effective strategy to deal with the considerable delays experienced in the Italian justice system”. Nella stessa relazione si legge che i casi riguardanti l’eccessiva durata dei processi in Italia rivelano “*the inadequacy of the domestic remedy for cases of excessive length of judicial proceedings*” in funzione sia dell’entità degli indennizzi che dei tempi di corresponsione delle somme. In tale prospettiva viene auspicata una radicale riforma della legge Pinto (per la trattazione della problematica si rinvia al capitolo V, paragrafi 2.2 e 2.3.1)

Quanto ai ricorsi non manifestamente irricevibili e che, in quanto tali, sono stati comunicati al Governo italiano, ai fini della difesa rispetto alle doglianze di controparte, tale dato ammonta nel 2011 a n. 1.095. Sempre con riferimento al carico di lavoro della Corte per quanto concerne gli affari contenziosi contro l’Italia, risultano essere stati dichiarati ricevibili n. 34 casi, mentre n. 3.114 sono stati assegnati al Giudice unico e ad un Comitato, come pure n. 9.498 sono stati attribuiti all’attenzione di una Camera e del Comitato per un attento primo esame. Figura 4.

CARICO DI LAVORO DELL’ITALIA PER STADIO
DELLA PROCEDURA E PER FORMAZIONE GIUDIZIARIA

Figura 4

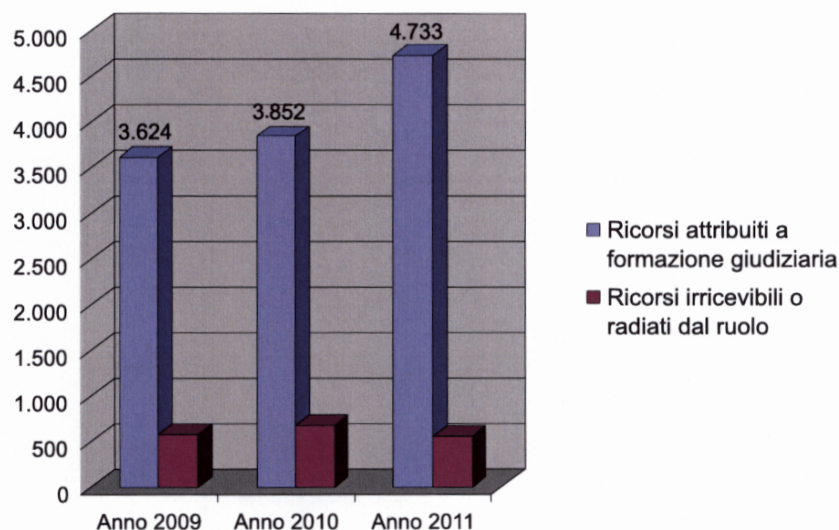


Fonte: Corte europea dei diritti dell’uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Con specifico riferimento alla trattazione degli affari, nel 2011 i ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria incaricata di procedere al loro esame sono stati 4.733 (erano 3.852 nel 2010 e 3.624 nel 2009); i ricorsi dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo sono stati 556 (erano 687 nel 2010 e 584 nel 2009). Figura 5

PRINCIPALI TAPPE PROCEDURALI
DEL TRATTAMENTO DEI RICORSI ITALIANI

Figura 5

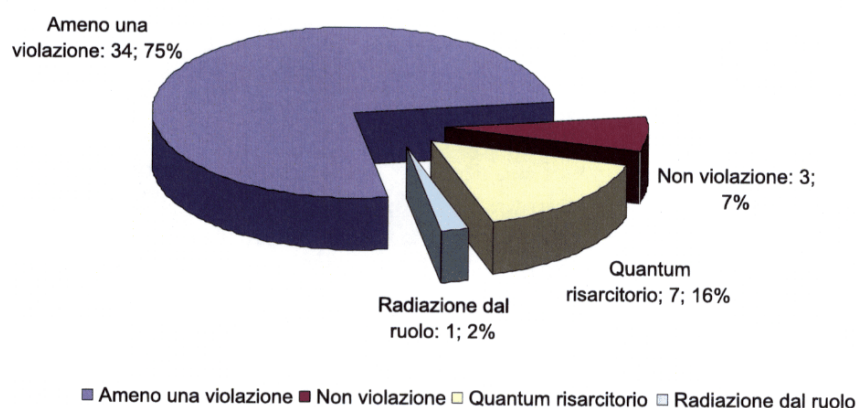


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Le sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia sono state 45 (erano 98 nel 2010), di cui 34 hanno constatato la violazione di almeno un articolo della Convenzione, 3 non hanno accertato alcuna violazione (2 delle quali pronunciate dalla Grande Camera), 7 hanno determinato soltanto l'equa soddisfazione e con 1 è stata disposta la cancellazione della causa dal ruolo⁹. Figura 6

TIPOLOGIA DELLE PRONUNCE EMESSE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA NEL 2011

Figura 6



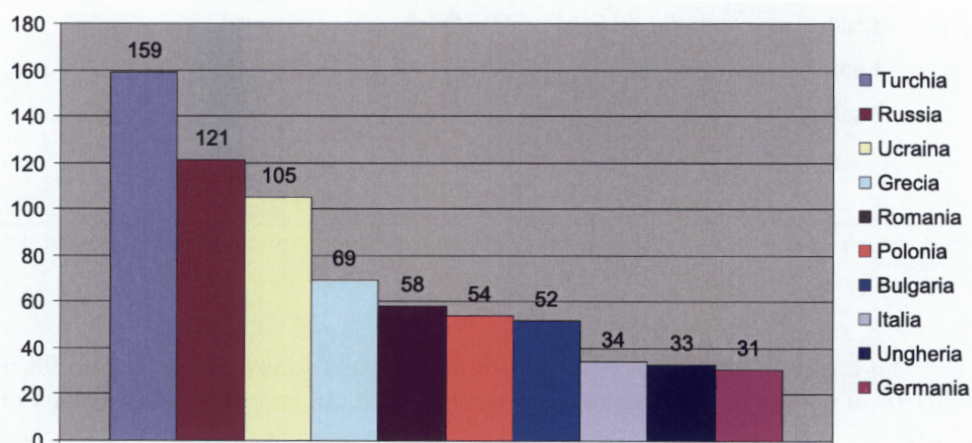
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

⁹ Sentenza di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole del 15 marzo 2011 sul ricorso G.N. e altri c/Italia (sentenza di merito emessa il 1° dicembre 2009)

In relazione al numero delle sentenze con almeno una violazione, l'Italia, nell'ambito dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, migliora la propria posizione rispetto all'anno 2010, passando dal settimo all'ottavo posto. Figura 7.

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

Figura 7



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

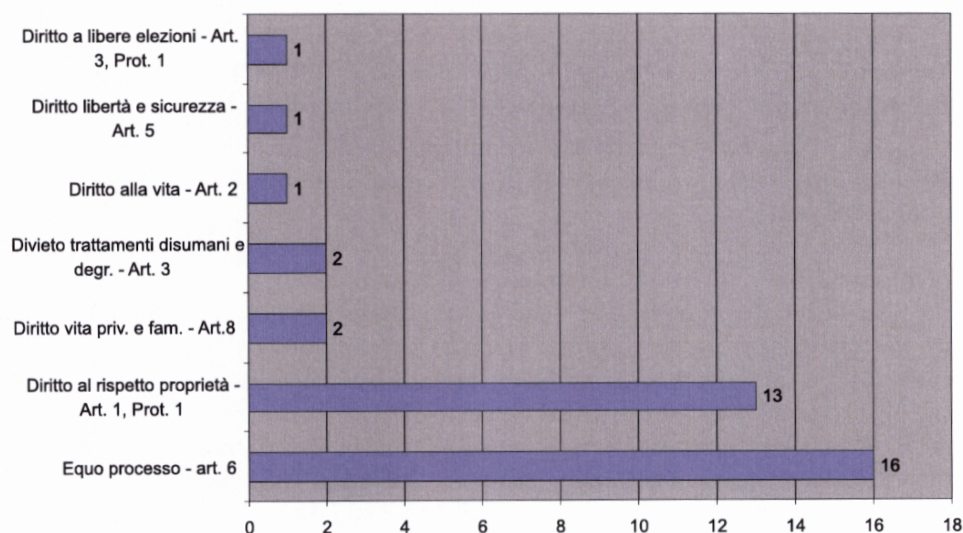
2.2 Analisi per tipologia di violazione

L'analisi per tipologia di violazione¹⁰ evidenzia: a) 16 violazioni in materia di diritto ad un equo processo (articolo 6), sotto il profilo della non equità della procedura o di violazione del diritto di accesso ad un tribunale, con il 50% di casi legati all'eccessiva durata di procedimenti giudiziari; b) 13 violazioni in materia di diritto al rispetto della proprietà (articolo 1, Protocollo 1), concernenti in maggioranza casi di espropriazione per occupazione acquisitiva; c) 2 violazioni in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8); d) 2 violazioni in materia di divieto di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3); e) 1 violazione in materia di diritto alla vita (articolo 2); f) 1 violazione in materia di diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5); g) 1 violazione in materia di diritto a libere elezioni (articolo 3, protocollo 1). Figura 8

¹⁰ Occorre tenere presente che una sentenza può anche constatare più di una violazione

ANALISI PER TIPOLOGIA DELLE VIOLAZIONI

Figura 8



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso

3. LE SENTENZE DI CONDANNA NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

3.1 Violazioni in materia di equo processo (art. 6 CEDU)

3.1.1 Diritto di accesso ad un tribunale

Guadagnino c. Italia e Francia – Sentenza 18 gennaio 2011 (ricorso n. 2555/03)

Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1

Nel ricorso promosso da una dipendente italiana presso un istituto di cultura francese in Roma, che si era vista rigettare le domande giudiziarie volte al riconoscimento del suo status giuridico ed economico, sia dalla Corte di Cassazione italiana sia dal Consiglio di Stato francese, per carenza assoluta di giurisdizione, la Corte ha dichiarato sussistente da parte dell'Italia la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1.

Violazione

Il rifiuto delle autorità italiane di prendere cognizione delle domande giudiziarie costituisce, secondo la Corte di Strasburgo, diniego di giustizia, sotto il profilo del diritto di accesso alla piena tutela giurisdizionale, in quanto l'interpretazione delle disposizioni internazionali sui rapporti tra giurisdizioni e sulle immunità dei beni di uno Stato rispetto alle giurisdizioni di un altro Stato non possono condurre a un sacrificio eccessivo del diritto ad un equo processo.

Va segnalato che l'eccezione di tardività del ricorso sollevata del Governo italiano è stata respinta dalla Corte, avendo calcolato il termine dei sei mesi (per la presentazione del ricorso a pena di irricevibilità) come decorrente dall'ultimo provvedimento che, nella fattispecie, era quello del Consiglio di Stato francese.

Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte per i danni morali, a titolo di equa soddisfazione.

Ventorino – Sentenza 17 maggio 2011 (ricorso n. 357/07)**Esito: violazione articoli 6, paragrafo 1, e 1, Protocollo 1.**

La Corte si è espressa in una vicenda relativa al mancato pagamento dell'onorario della ricorrente, in esecuzione di un decreto ingiuntivo emesso nei confronti di un ente locale.

La ricorrente aveva ottenuto dal Tribunale un'ingiunzione di pagamento passata in giudicato, in assenza di opposizione di controparte.

Il consiglio comunale, dopo che gli erano stati notificati un atto di precetto e un successivo pignoramento presso terzi, ha riconosciuto l'esistenza del debito nei confronti della ricorrente, ma non ha provveduto al pagamento.

L'interessata ha citato il comune chiedendo che fosse nominato un commissario *ad acta*, al fine di ottenere l'esecuzione forzata del decreto ingiuntivo. Nelle more, ha proposto ricorso dinanzi alla Corte europea, lamentando che la mancata esecuzione del decreto ingiuntivo aveva violato il suo diritto di accesso ad un tribunale, nonché il diritto al rispetto dei suoi beni, ai sensi degli articoli 6, paragrafo 1, e 1, Protocollo 1.

Violazione

La mancata esecuzione di un decreto ingiuntivo priva di ogni effetto utile il diritto di accesso a un tribunale, di cui all'articolo 6, comma 1, CEDU, e viola, altresì, il diritto al rispetto dei propri beni protetto dall'articolo 1 del Protocollo n. 1, della Convenzione.

La Corte ha affermato che l'esecuzione di una sentenza, emessa da una qualunque autorità, deve essere considerata come parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, in quanto il diritto ad un tribunale sarebbe fittizio se l'ordinamento giuridico di uno Stato membro permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria non fosse applicata a scapito di una delle parti.

Secondo la Corte, la pubblica amministrazione rappresenta un elemento dello Stato di diritto, in quanto il suo interesse si identifica con quello di una buona amministrazione della giustizia. Ne consegue che se l'amministrazione rifiuta od omette di eseguire, oppure tarda a farlo, le garanzie dell'articolo 6 di cui ha beneficiato la persona interessata durante il giudizio del procedimento perdono ogni ragione d'essere (*Hornsby c. Grecia*, sentenza del 19 marzo 1997, § 41). Inoltre, uno Stato non può affrancarsi dai propri obblighi internazionali appellandosi alla responsabilità di un comune o di un altro organo decentrato.

Secondo la Corte, l'eccezione sollevata dal Governo circa il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne - per non aver atteso la controparte l'esito del procedimento di esecuzione forzata o per non aver promosso altre azioni nell'ambito del pignoramento presso terzi - non può trovare applicazione nel caso di specie, non potendosi pretendere da chi ha ottenuto un credito nei confronti dello Stato al termine di un procedimento giudiziario di dover avviare un procedimento di esecuzione forzata per ottenere soddisfazione (*Metaxas c. Grecia*, n. 8415/02, § 19, 27 maggio 2004). Né, ha ribadito la Corte, le autorità possono appellarsi alla carenza di fondi per non pagare un debito basato su una decisione giudiziaria (*Bourdov c. Russia*, n. 59498/00, § 35).

Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte per i danni morali, a titolo di equa soddisfazione.

*3.1.2 Diritto di accesso ad un tribunale (immunità parlamentare)***Onorato – Sentenza 24 maggio 2011 (ricorso n. 26218/06)****Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1.**

La vicenda sottoposta al giudizio della Corte europea riguarda l'applicazione dell'istituto dell'immunità parlamentare in una fattispecie che ha visto l'assoluzione di un parlamentare imputato del reato di diffamazione a mezzo stampa, in quanto non responsabile ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Nel caso di specie, la Corte d'Appello giudicante aveva affermato che, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 140 del 2003, l'immunità di cui all'articolo 68 della Costituzione copriva anche le opinioni espresse da un deputato al di fuori dei lavori parlamentari, nella misura in cui esista un legame con l'attività parlamentare.

Violazione

La Corte ha ritenuto che la delibera di insindacabilità parlamentare, avendo impedito al ricorrente di avere accesso a un tribunale, non abbia rispettato il giusto equilibrio che deve sussistere in materia tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

La Corte ha evidenziato che il diritto di accesso a un tribunale non è assoluto, ma può ammettere limitazioni, a condizione che esse non restringano l'accesso in modo tale da compromettere il diritto nella sua stessa sostanza, perseguano uno scopo legittimo e vi sia un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito (*v. Kart c. Turchia [GC], n. 8917/05, §§ 79-80, 3 dicembre 2009*).

Nella fattispecie, la Corte ha osservato che le dichiarazioni del parlamentare contestate non erano legate all'esercizio della funzione parlamentare, in quanto erano state rese nell'ambito di interviste con la stampa, e quindi al di fuori dell'assemblea legislativa. Inoltre, il parlamentare non aveva espresso opinioni di natura politica, ma aveva attribuito comportamenti precisi e colpevoli al ricorrente.

Secondo i giudici di Strasburgo, non si può giustificare un diniego di accesso alla giustizia per il solo motivo che la controversia potrebbe essere di natura politica o legata ad un'attività politica. Inoltre, l'assenza di un legame evidente con l'attività parlamentare richiede un'interpretazione stretta della nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi utilizzati. Concludere diversamente equivarrebbe a restringere in maniera incompatibile con l'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione il diritto di accesso a un tribunale ogni volta che le affermazioni oggetto di critica sono state fatte da un membro del Parlamento.

Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte per il danno morale nonché per le spese sostenute, a titolo di equa soddisfazione.

3.1.3 Pubblicità del processo

Capitani e Campanella - Sentenza 17 maggio 2011 (ricorso n. 24920/07)

Paleari c. Italia – Sentenza 26 luglio 2011 (ricorso n. 55772/08)

Pozzi c. Italia – Sentenza 26 luglio 2011 (ricorso n. 55743/08)

Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1.

I casi citati riguardano procedimenti di applicazione di misure di prevenzione che, ai sensi delle leggi n. 1423 del 1956 e n. 575 del 1965, si svolgevano in camera di consiglio, sia in prima istanza che in appello, senza la possibilità per le parti di chiedere ed ottenere la pubblica udienza.

Violazione

La Corte ha ritenuto essenziale che alla persona interessata dal procedimento venga offerta almeno la possibilità di sollecitare una pubblica udienza innanzi alle camere specializzate dei tribunali e delle corti d'appello.

Pur ammettendo che in questo genere di procedure possano entrare in gioco interessi superiori ed un elevato grado di tecnicità, la Corte ha ritenuto fondamentale, anche in considerazione degli effetti che possono avere sulla situazione personale dei soggetti coinvolti, che alle persone sottoposte a giustizia sia quantomeno offerta la possibilità di chiedere un'udienza pubblica. (cfr. *Bocellari e Rizza c. Italia*, n° 399/02, 13 novembre 2007; *Perre e altri c. Italia*, n° 1905/05, 8 luglio 2008; *Leone c. Italia*, n° 30506/07, 2 febbraio 2010).

Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alle sentenze *Paleari e Pozzi* con il pagamento delle somme concesse dalla Corte per le spese sostenute nel giudizio. Quanto alla sentenza *Capitani e Campanella*, la Corte non ha concesso alcun indennizzo a titolo di equa soddisfazione.

La Corte Costituzionale, con sentenza 8-12 marzo 2010, n. 93, ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, nonché dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica.

Tali norme sono state, quindi, abrogate dal decreto legislativo n. 159 del 2011, recante "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136", che ha dettato una disciplina nuova in materia di misure di prevenzione, al fine di renderla compatibile con i principi fondamentali della Costituzione e della Convenzione europea. Con riferimento alla pubblicità delle udienze nei procedimenti di applicazione delle misure di prevenzione, l'articolo 7 del predetto decreto legislativo n. 159 del 2011 prevede che, su richiesta dell'interessato, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga in udienza pubblica.

3.1.4 Retroattività delle leggi di interpretazione autentica

Agrati e altri – Sentenza 31 maggio 2011 (ricorsi riuniti nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09)

Esito: violazione articoli 6, paragrafo 1, e 1, Protocollo 1.

La legge n. 124 del 1999 ha previsto il trasferimento alle dipendenze dello Stato di personale scolastico ATA (ausiliario, tecnico ed amministrativo) in servizio presso gli enti locali, stabilendo che fosse riconosciuta, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità