

---

**PREMESSA**


---

L'appuntamento annuale di questa relazione al Parlamento si arricchisce di un approccio metodologico nuovo, dettato dalla esigenza di offrire un prospetto analitico dei casi trattati dalla Corte europea nell'anno appena trascorso - e di quelli ancora pendenti da anni passati - con l'indicazione precisa della misura adottata o da adottare per conformarsi alle conclusioni della Corte: in tal modo, evidenziando le scelte tecnico-politiche adottate.

L'utilità della relazione si comprende appieno se si pone mente al fatto che i diritti fondamentali, in quanto protezioni di bisogni ed esigenze umane, sono forme storiche soggette ad evoluzione e mutamento. Ed è per tale motivo che tra la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e quella dei singoli Stati membri, Italia compresa, sussiste quella sorta di osmosi che consente all'ordinamento europeo e a quello di ogni Stato di adeguarsi costantemente alla continua evoluzione dei diritti umani.

Una convenzione dei diritti umani, invero, ha proprio la funzione di ripristinare costantemente le condizioni che hanno caratterizzato l'esistenza storica della civiltà occidentale e, cioè, quel pluralismo che ha per tanto tempo impedito il formarsi di Stati totalitari e livellatori. Del resto, il segreto dell'Europa, ciò che ha costituito la fonte del suo singolare destino storico e della sua incontestata superiorità in ogni campo materiale e spirituale, risiede proprio nel fatto che essa non ha mai giocato le sue *fiches* su di una sola carta, cioè su di un unico modello di vita e sul pensiero unico, ma ha sempre esaltato l'uomo proprio in quanto individuo distinto e contrapposto al collettivo e nell'individuo ha visto il valore supremo e la fonte di tutti i valori.

Ebbene, questa relazione vuole rappresentare il luogo dove si censiscono le prerogative morali destinate ad influenzare l'ordinamento giuridico e dove progressivamente si trasformano le stesse in opzioni legali difendibili, allo stesso tempo contemperando tali interessi fondamentali con i valori tradizionali da ritenere, alla stessa stregua dei primi, altrettanto prioritari.



**PARTE PRIMA**

---

PAGINA BIANCA

I. ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI  
DELL'UOMO

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

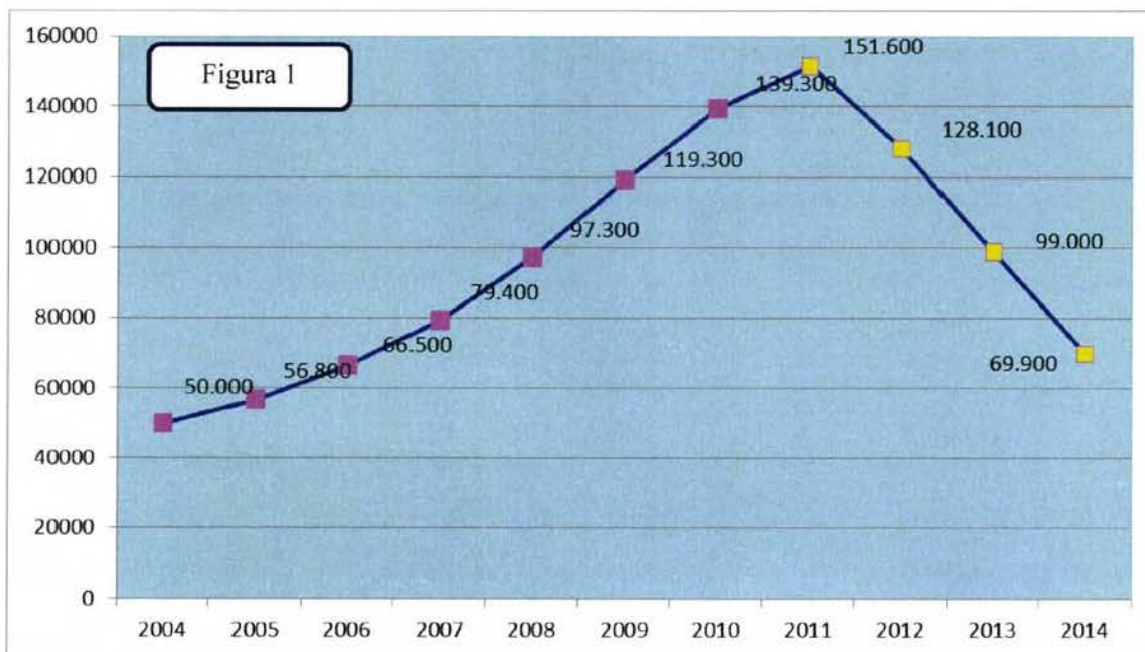
### 1.1. Andamento generale

Nel presentare il rapporto sull'attività della Corte europea in occasione dell'apertura del nuovo anno giudiziario, il Presidente Spielmann ha evidenziato, tra i motivi di soddisfazione registrati nel 2014, il significativo progresso compiuto nello smaltimento del contenzioso arretrato. Secondo quanto riportato nelle Analisi statistiche 2014, elaborate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, è stato fatto un grande lavoro, soprattutto in termini di filtro ed informazione sulla ricevibilità dei ricorsi, con il risultato di passare dalle 160.000 pendenti nel 2010 alle attuali 56.250.

Le stesse rilevazioni mostrano, inoltre, come il numero totale dei casi pendenti dinanzi ad una formazione giudiziaria sia ulteriormente diminuito rispetto alle ultime annualità, giungendo a 69.900 affari alla data del 31 dicembre, con una riduzione di circa 30.000 ricorsi rispetto al 2013 ed un abbattimento pari a circa 30 punti percentuali.

La figura 1, che rappresenta il numero delle pendenze degli ultimi dieci anni, illustra il trend di costante riduzione, a partire dal 2011, del carico di lavoro della Corte.

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2004-2014



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

Il risultato conferma la bontà, in una prospettiva a medio e lungo termine, dell'utilizzo delle modifiche introdotte dal Protocollo n. 14, entrato in vigore nel giugno 2010, con cui sono stati individuati, tra l'altro, nuovi metodi organizzativi e modelli di filtraggio dei ricorsi (ricordiamo, tra i più importanti, l'introduzione della figura del "giudice unico").

L'utilizzo dei nuovi metodi di trattazione dei ricorsi ha consentito alla Corte di concentrarsi sui casi più importanti. In ottica prospettica è possibile ipotizzare, per il 2015, l'eliminazione di quasi tutto l'arretrato dei casi attribuiti al singolo giudice, con un radicale snellimento dell'attività giurisdizionale della Corte.

In questa direzione, la Corte europea si propone di rafforzare le misure intese a superare alcune situazioni di criticità che impediscono di sfruttare appieno le potenzialità dei nuovi meccanismi processuali introdotti.

Si tratta, principalmente, di vincere la sfida rappresentata dal volume dei casi ripetitivi pendenti, il cui ammontare complessivo si eleva, ancora, oltre 34.000 unità e per i quali occorre giungere ad una significativa riduzione.

Il metodo utilizzato dalla sezione di filtraggio non ha esaurito, infatti, il suo potenziale. La sezione, altamente operativa, ha avviato un sistema che permette di trattare rapidamente anche questa tipologia di ricorsi, mediante l'impiego di validi dispositivi informatici. Per tali casi ripetitivi, ciò che interessa è che parte ricorrente possa, il più rapidamente possibile, ricevere un indennizzo.

Nel quadro del processo di riforma della Corte, tra le novità significative del 2014, figura l'articolo 47<sup>1</sup> del Regolamento che, attraverso le ultime modifiche introdotte nell'ottica di maggiore

---

<sup>1</sup> **Articolo 47 - Contenuto di un ricorso individuale** (nel testo modificato dalla Corte il 6 maggio 2013 - entrato in vigore il 1° gennaio 2014).

"1. Ogni ricorso depositato a norma dell'articolo 34 della Convenzione è presentato mediante il formulario di ricorso fornito dalla Cancelleria, salvo che la Corte decida altrimenti. Il ricorso deve contenere tutte le informazioni richieste nelle diverse parti del formulario e indicare:

a) il nome, la data di nascita, la nazionalità e l'indirizzo del ricorrente e, nel caso di persona giuridica, la denominazione, la data di costituzione o di registrazione, il numero di registrazione (se del caso) e l'indirizzo ufficiale;  
b) all'occorrenza, il nome, la professione, l'indirizzo, i numeri di telefono e di fax e l'indirizzo e-mail del rappresentante;  
c) la o le Parti contraenti contro cui il ricorso è diretto;  
d) un'esposizione succinta e leggibile dei fatti;  
e) un'esposizione succinta e leggibile della o delle violazioni della Convenzione lamentate e delle relative argomentazioni;  
f) un'esposizione succinta e leggibile che dimostri il rispetto da parte del ricorrente dei criteri di ricevibilità enunciati all'articolo 35 § 1 della Convenzione.

2. a) Tutte le informazioni di cui al succitato paragrafo 1, lettere d) a f), devono essere riportate nella parte corrispondente del formulario di ricorso ed essere sufficienti a consentire alla Corte di determinare natura e oggetto del ricorso senza dover consultare altri documenti.

b) Il ricorrente può tuttavia integrare tali informazioni allegando al formulario di ricorso un documento di massimo 20 pagine nel quale espone in maniera dettagliata i fatti, le violazioni della Convenzione lamentate e le relative argomentazioni.

3.1. Il formulario di ricorso deve essere firmato dal ricorrente o dal suo rappresentante ed essere corredato:

a) dalle copie dei documenti relativi alle decisioni o ai provvedimenti di natura giurisdizionale o diversa di cui si lamenta;

responsabilizzazione dei protagonisti del giudizio e di favorire l'ottimizzazione del lavoro, prevede regole formali più rigorose per la predisposizione dei formulari da compilare nella presentazione di nuovi ricorsi e criteri destinati ad accrescere l'efficienza della Corte e ad accelerare l'esame degli affari, in modo da consentire una più veloce selezione, qualora i ricorrenti non si attengano alle indicazioni ivi previste.

#### 1.1.1. Riduzione dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria

Un segnale dell'efficacia della nuova disciplina dell'articolo 47 del Regolamento è la riduzione di circa il 15% registrata nel 2014 del numero dei nuovi casi attribuiti ad una formazione giudiziaria<sup>2</sup> con ciò evidenziandosi, anche sotto questo versante, la generale tendenza in diminuzione del volume dei ricorsi presentati (*infra*, figura 4).

Sul numero totale, circa 43.450 sono stati classificati di competenza del giudice unico e sono destinati, normalmente, ad essere dichiarati irricevibili (-16% rispetto al 2013).

Se da un punto di vista quantitativo il ridotto volume di affari pendenti può considerarsi segnale positivo di un diffuso maggior livello di rispetto dei diritti umani, non può ignorarsi che casi particolarmente emblematici di deficit di protezione sono pervenuti alla Corte per effetto del recente conflitto in Ucraina, che ha dato luogo a tre ricorsi interstatali contro la Federazione russa.

Ciò è assunto dal Presidente Spielmann<sup>3</sup> a testimonianza del fatto che, nella crisi che il continente europeo sta attraversando, a fronte di eventi di così grave drammaticità, la necessità di

---

b) dalle copie dei documenti e decisioni idonei a dimostrare che il ricorrente ha esaurito le vie di ricorso interne e rispettato il termine previsto dall'articolo 35 § 1 della Convenzione;

c) se del caso, dalle copie dei documenti relativi ad altre procedure internazionali di inchiesta o di risoluzione;

d) se il ricorrente ha un rappresentante, dall'originale della procura firmata dal ricorrente.

3.2. I documenti presentati a corredo del ricorso devono essere elencati in ordine cronologico, recare dei numeri consecutivi ed essere chiaramente identificabili.

4. Il ricorrente che non desideri che la sua identità sia rivelata deve precisarlo fornendo le ragioni che giustificano una deroga alla regola normale di pubblicità della procedura dinanzi la Corte. Quest'ultima può autorizzare l'anonimato o decidere di concederlo d'ufficio.

5.1. In caso di non rispetto dei requisiti elencati ai paragrafi 1 a 3 del presente articolo, il ricorso non sarà esaminato dalla Corte, salvo che:

a) il ricorrente abbia fornito una spiegazione soddisfacente sui motivi del mancato rispetto dei requisiti su indicati;

b) il ricorso riguardi una domanda di misura provvisoria;

c) la Corte decide altrimenti, d'ufficio o su richiesta del ricorrente.

5.2. La Corte potrà sempre chiedere al ricorrente di presentare, entro un termine stabilito, qualsiasi informazione o documento utile, nella forma o secondo modalità ritenute opportune.

6. a) Conformemente all'articolo 35 § 1 della Convenzione, un ricorso si considera introdotto alla data di invio alla Corte del formulario di ricorso che soddisfi i requisiti fissati dal presente articolo (la data facente fede è quella del timbro postale).

b) Se lo ritiene giustificato, la Corte può tuttavia decidere di prendere in considerazione una data diversa.

7. Il ricorrente ha l'onere di informare la Corte di ogni cambiamento di indirizzo e di fornire ogni ulteriore informazione utile per l'esame del ricorso.”.

<sup>2</sup> Rapporto annuale 2014 della Corte europea dei diritti dell'uomo - Informazioni sulla giurisprudenza, formazione e comunicazione.

<sup>3</sup> Cfr. presentazione del Rapporto sull'attività della Corte per l'anno 2014.