

*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

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 E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

1.1. ANDAMENTO GENERALE

Nel 2016 la Corte europea, ha continuato i propri sforzi nella riduzione dell'arretrato dei casi pendenti, secondo le direttrici anticipate dal Presidente Raimondi in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario del 2016.

Se il 2015 è stato applaudito come l'anno della "virtual elimination of the single judge cases", ovvero dei ricorsi assegnati al giudice unico<sup>1</sup>, grazie all'applicazione dei nuovi modelli organizzativi e degli strumenti di filtraggio introdotti con il Protocollo n. 14, proprio allo scopo di aggredire l'enorme volume di affari pendenti raggiunto dalla Corte, nel 2016, la reale sfida da affrontare per la Corte è stata la riduzione del carico di lavoro delle Camere, costituito dai casi ripetitivi e dai casi prioritari<sup>2</sup>, per i quali è stato registrato nel 2016 un totale di quasi 28.500 affari, ivi inclusi 6.000 casi prioritari, per poi passare all'esame dei casi normali, non ripetitivi.

Ancorché i nuovi modelli organizzativi e la "virtuale" eliminazione dei casi assegnati al giudice unico abbiano continuato ad influire positivamente sull'attività della Corte, nel perseguimento dell'obiettivo prioritario di riduzione del pesante carico di lavoro, i dati a consuntivo dell'attività della Corte mostrano, tuttavia, un "rallentamento" della produttività.

Dalle rilevazioni statistiche 2016 elaborate della Corte<sup>3</sup>, emerge, infatti, una inversione di tendenza rispetto alla progressiva, costante, riduzione dell'arretrato che aveva caratterizzato gli anni precedenti. Alla fine del 2016, il numero degli affari pendenti dinanzi alla Corte ammontava a circa 80.000 (79.750), con un incremento del 23% rispetto al dato del 2015 (64.850), un risultato, certo, lontano dal picco registrato nel 2011, con oltre 160.000 casi pendenti, ma testimone del persistere di una situazione di fragilità del sistema giudiziario convenzionale. Figura 1

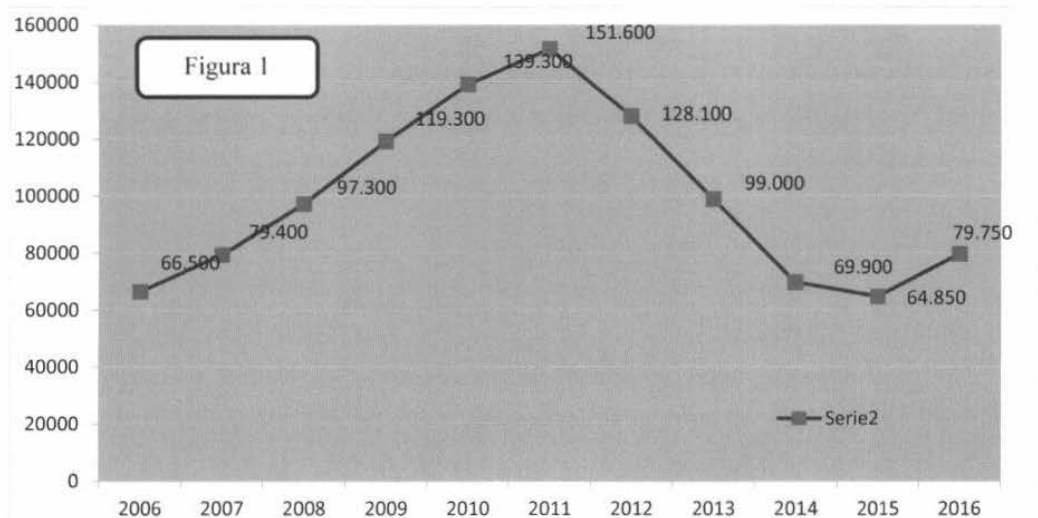
<sup>1</sup> Si ricorda che la figura del giudice unico è stata tra le più importanti novità del Protocollo n. 14, ed è stata introdotta in funzione dell'obiettivo di snellimento e semplificazione delle procedure. Il giudice unico infatti può, in via definitiva, dichiarare irricevibile e cancellare dal ruolo un ricorso quando la decisione può essere adottata senza ulteriore esame. Il Protocollo n. 14 ha infatti introdotto un nuovo requisito di ricevibilità che, in applicazione del principio *de minimis non curat praetor*, rende inammissibile il ricorso se il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio importante, salvo che lo stesso ricorso non sia stato debitamente esaminato dinanzi ai giudici nazionali e che il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli non esiga un esame del ricorso nel merito.

<sup>2</sup> Inaugurazione anno giudiziario 2016 discorso del Presidente Guido Raimondi del 27.01.2017.

<sup>3</sup> ECHR - Analysis of Statistics 2016, gennaio 2017.

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

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2006-2016



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

La Corte è stata costretta a prendere atto che il numero dei nuovi casi è aumentato di circa il 30% nel 2016 (passando dai 40.550 del 2015 ai 53.500 del 2016) e che ciò è dovuto soprattutto a problemi strutturali riscontrati in alcuni Paesi<sup>4</sup> particolarmente critici in materia di condizioni di detenzione, concretizzanti, quindi, sistematiche violazioni dell'articolo 3 della Convenzione.

La Corte ha, peraltro, evidenziato come la connotazione negativa insita nel "rallentamento della produttività" risultante dai dati statistici, debba essere mitigata alla luce della precisa scelta organizzativa effettuata dalla Corte di concentrare l'esame sugli affari più importanti e complessi. La trattazione prioritaria di tali casi (le "priority applications" sono state 19.870 nel 2016) - ha rilevato la Corte - non può che costituire di per sé un fattore positivo, ancorché incida sulle politiche di riduzione dell'arretrato, in quanto richiedente tempi di definizione più lunghi e, quindi, un minor numero di casi risolti<sup>5</sup>.

Accanto all'elevato numero dei casi prioritari da trattare, la Corte si è trovata ad affrontare anche circa 21.000 ricorsi che non erano né *prima facie* inammissibili, né ripetitivi, richiedenti un

<sup>4</sup> Una parte significativa dei ricorsi riguarda la situazione delle carceri in Ungheria e Romania. Con riferimento all'Ungheria la materia delle condizioni di detenzione è stata affrontata con la sentenza pilota *Varga and Others* del 10 marzo 2015. Alla fine del 2016, ad essi si è aggiunta la Turchia, a seguito del tentato colpo di Stato di quell'anno.

<sup>5</sup> ECHR - Analysis of Statistics 2016.

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

esame approfondito, con conseguente aumento del carico di lavoro della Corte. Allo scopo di snellire e rendere più rapido ed efficiente l'esame di tali casi la Corte ha introdotto una nuova procedura di trattazione, mediante forme di comunicazione semplificate nei confronti degli Stati convenuti. Questa nuova procedura si pone come ulteriore manifestazione del concetto di responsabilità condivisa che è stato riconosciuto dai Paesi membri nel corso delle varie Conferenze tenutesi sulla riforma della Corte.

**Il nuovo metodo di comunicazione dei ricorsi**

Il nuovo metodo è stato introdotto, in via sperimentale, nel marzo del 2016 con riferimento a dodici Stati, tra cui l'Italia.

La procedura semplificata di comunicazione dei ricorsi consente alla Corte un rapido smaltimento del proprio arretrato, in attuazione dell'invito proveniente dalla Dichiarazione di Bruxelles del 15 marzo 2015<sup>6</sup>. Per effetto di tale nuova procedura è stato trasferito sulle parti l'onere di redigere una compiuta esposizione dei fatti alla base del ricorso e di fornire la presentazione delle questioni giuridiche pertinenti, laddove, con la tradizionale procedura di comunicazione, era invece la stessa Corte che, nel comunicare il ricorso, provvedeva a rimettere un esaustivo "exposé des faits". In tal modo alla Corte è stato possibile comunicare un numero maggiore di ricorsi (alla fine del 2016, circa 500 ricorsi sono stati comunicati agli Stati secondo il nuovo formulario), ma, per gli Stati la trattazione dei nuovi ricorsi non seriali è divenuta più gravosa. Per quanto riguarda l'Italia, nel solo periodo aprile - settembre 2016, i ricorsi comunicati secondo il nuovo metodo sono stati 36, a fronte dei 17 del corrispondente periodo del 2015.

**Le modifiche al regolamento di procedura della Corte ed il nuovo formulario**

Un'altra importante novità sul piano procedurale è rappresentata dall'entrata in vigore, dal 1° gennaio 2016, del nuovo articolo 47 del Regolamento della Corte, che innova le prescrizioni in materia di redazione dei ricorsi proposti da persone giuridiche e da ricorrenti rappresentati fin dall'inizio del procedimento da un avvocato. E' stato reso disponibile un nuovo formulario il cui utilizzo è stato imposto, a partire dal 1° gennaio 2016, pena il rigetto della domanda, così come è rigettata la domanda in cui sia riscontrato il mancato rispetto dei requisiti formali prescritti dalla nuova stesura dell'articolo 47 del Regolamento.

<sup>6</sup> Relazione al Parlamento anno 2015, pag. 193.

*PARTI PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E AFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI*

In sintesi, il formulario del ricorso deve essere corredato dai documenti attestanti la legittimazione ad agire del soggetto che agisce per conto dell'ente, ovvero, se il richiedente è rappresentato da altra persona o da un avvocato, dagli estremi identificativi dello stesso.

Altre modifiche riguardano formalità da espletare per la redazione del ricorso.

In caso di ricorso non rispondente ai requisiti dell'art. 47 la Corte comunicherà per iscritto al ricorrente i motivi per cui il ricorso non sarà esaminato. Il ricorrente avrà sei mesi di tempo per riproporre il ricorso mediante il corretto utilizzo del formulario.

Alcuni commentatori hanno rilevato che le modifiche apportate all'art. 47 del Regolamento di procedura della Corte, se condivisibili sul piano della correttezza della rappresentanza in giudizio, nulla hanno innovato in tema di chiarezza e semplificazione o sulle modalità di deposito dei ricorsi, che può avvenire solo per posta. Si lamenta, pertanto, il permanere delle difficoltà di compilazione del formulario già segnalate dagli addetti ai lavori in occasione dell'ultima modifica dell'articolo 47, avvenuta nel 2014.

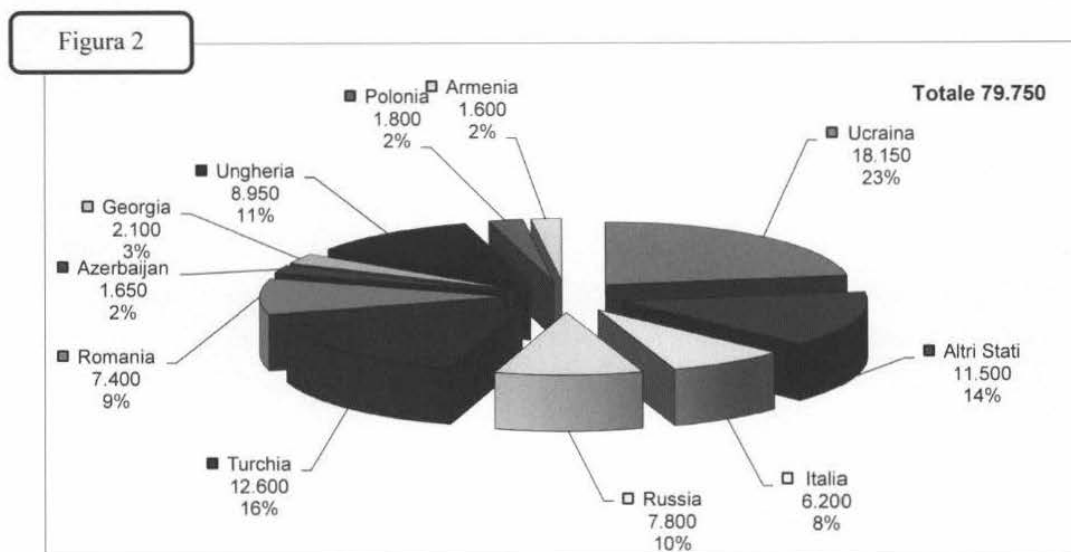
#### 1.1.1. Incremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria

Si è sopra evidenziato il netto incremento del numero dei nuovi casi attribuiti ad una formazione giudiziaria, passati dai 40.650 del 2015 ai 53.550 del 2016 (+32%)<sup>7</sup>. (*infra*, figura 4).

La distribuzione generale dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2016 tra i dieci Stati con il maggior numero di casi, riflette, significativamente, il quadro del nuovo scenario del contenzioso a carico di ciascun Paese membro. Figura 2

<sup>7</sup> ECHR – Analys of statistics 2016. Table 1 - General Statistical Information.

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

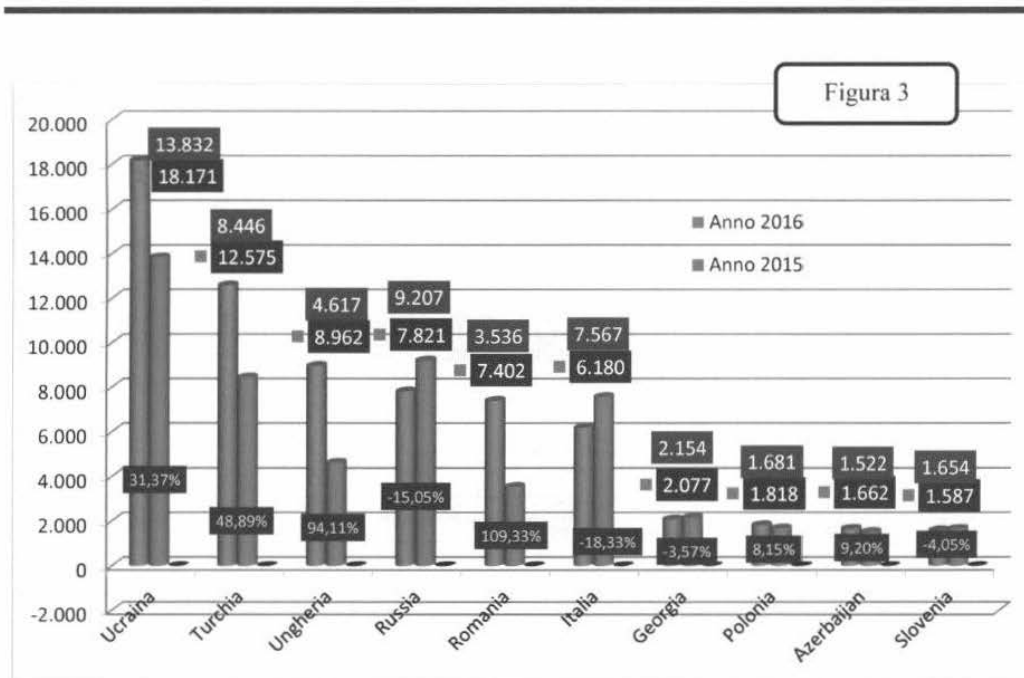
AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2016  
CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI

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

La figura seguente raffronta i dati relativi al carico di lavoro della Corte nei confronti dei principali Paesi membri con riferimento agli anni 2015 e 2016. Figura 3

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 - ANNI 2015-2016



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 dalle rilevazioni statistiche della Corte, l'Italia ha ulteriormente ridotto la quantità di affari pendenti con 6180 ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria, registrando una diminuzione di 1387 unità (-18,33 % circa) rispetto al 2015 (erano 7.567) ed ha migliorato la propria posizione nella graduatoria dei Paesi con maggior numero dei ricorsi pendenti, passando **dal quarto al sesto posto**, dopo l'Ucraina (18.171), la Turchia (12.575), l'Ungheria (8.962), la Russia (7.821) e la Romania (7.402). (FIG. 3)

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

### 1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi

I ricorsi decisi dalla Corte in via giudiziale sono stati 38.505, con una riduzione del -15,51% rispetto al 2015 (45.576). L'indice di ricambio tra il numero di quelli definiti e quelli attribuiti nel corso dell'anno è stato negativo con un aumento del volume dei ricorsi pendenti di circa 15.000 casi.

Figura 4

CONFRONTO MODALITA' TRATTAZIONE DEGLI AFFARI - ANNI 2015-2016

Descrizione	ANNI		%
	2016	2015	
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	53.500	40.550	31,94%
Ricorsi comunicati ai governi	9.534	15.964	-40,28%
Ricorsi pendenti	79.750	64.850	22,98%
<b>Ricorsi decisi in via giudiziale</b>	<b>38.505</b>	<b>45.576</b>	<b>-15,51%</b>
Con sentenze definitiva (comprese comitato tre giudici)	1.926	2.441	-21,10%
Con decisione (inammissibilità o radiazione)	36.579	43.135	-15,20%

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

La tendenza in diminuzione del livello di produttività della Corte viene confermata anche con riferimento al numero degli affari definiti in via amministrativa, pari a 20.950 nel 2016, contro i 32.400 del 2015, con un decremento del -35,34%.

Come evidenziato nella tabella che precede, il volume dei ricorsi dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo da un giudice unico, da un comitato o da una camera, ha registrato nel 2016 una riduzione del 15% rispetto al 2015, con 36.579 casi definiti rispetto ai 43.135 del 2015. Nonostante il minor numero complessivo dei casi irricevibili o radiati, il dato quantitativo, comunque rilevante, conferma l'efficacia delle misure organizzative adottate dalla Corte per la sostanziale eliminazione dell'arretrato dei casi irricevibili.

Con riferimento all'applicazione delle misure interinali previste dall'articolo 39 del regolamento della Corte, il 2016 è stato caratterizzato da un ritorno alla "normalità" nel ricorso a tale istituto, rispetto all'eccezionale incremento, pari al 102%, registrato nel 2015 (15.964). Nel 2016, il numero totale delle richieste di misure provvisorie si è attestato a 9.434 (erano 7895, nel 2014), con una riduzione del 40% rispetto al 2015.

In leggero aumento il numero delle richieste esaminate dal *panel* di 5 giudici della Grande Camera, ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione: 151 in totale (a fronte delle 135 del 2015), delle

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

---

quali: 92 su richiesta degli Stati, 55 su richiesta dei ricorrenti, 4 su richiesta di entrambi. Il *panel* ha accettato le richieste in soli 14 casi (tra essi l'affare *Khlaifia ed altri c. Italia*, su richiesta del Governo, *infra* 1.1.2). Solo 2 sono stati i casi rimessi alla Grande Camera direttamente dalle Sezioni.

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

### 1.1.3. Ricorsi decisi con sentenza

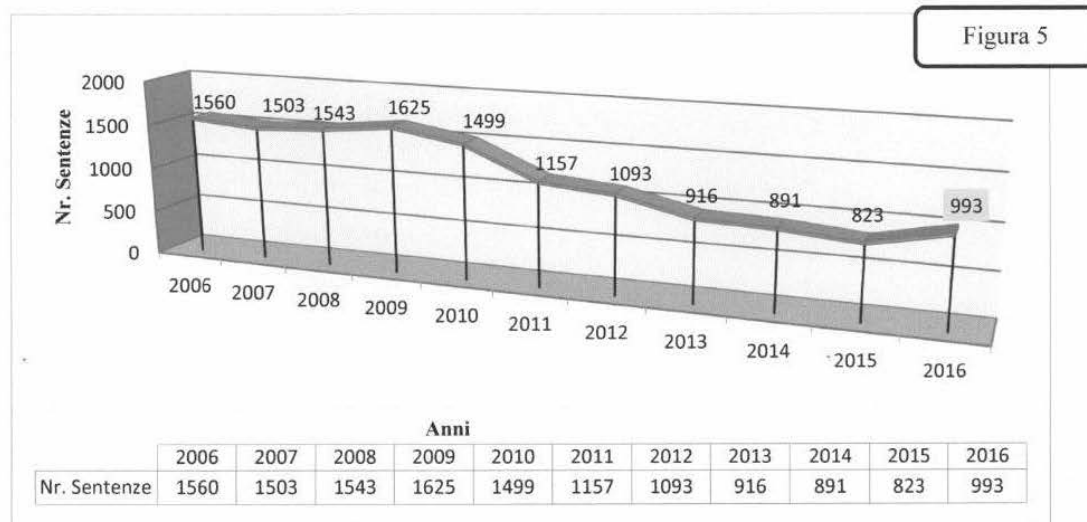
Nel corso dell'anno in rassegna, la Corte ha pronunciato in totale 993 sentenze, contro le 823 dell'anno precedente, con un aumento del 20,66%: 27 sentenze sono state pronunciate dalla grande Camera, 656 dalle Camere (riguardanti 922 ricorsi) e 310 dai Comitati di tre giudici (relative a 971 ricorsi).

Sono stati chiusi 38.505 casi, di cui 1926 con sentenza, contro i 2441 del 2015, con una flessione del 21%. La maggior parte dei ricorsi esaminati dalla Corte è stata, invece, risolta con una decisione di irricevibilità/inammissibilità o di radiazione. Resta pur sempre elevato il numero delle decisioni assunte dal giudice unico: 30.100 a fronte dei 36.300 del 2015.

Il ridotto tasso di definizione, dovuto ai fattori di "rallentamento" dei lavori della Corte evidenziati nel paragrafo precedente, combinato con il dato relativo alle sopravvenienze annue, hanno prodotto il risultato del significativo aumento dei ricorsi pendenti dinanzi alla Corte giunti a 79.750 da un totale di 64.850 ricorsi pendenti all'inizio dell'anno.

Il grafico che segue mostra l'andamento del numero delle sentenze annuali registrato nell'ultimo decennio (figura 5).

ANDAMENTO DELLE SENTENZE NEL PERIODO 2006-2016

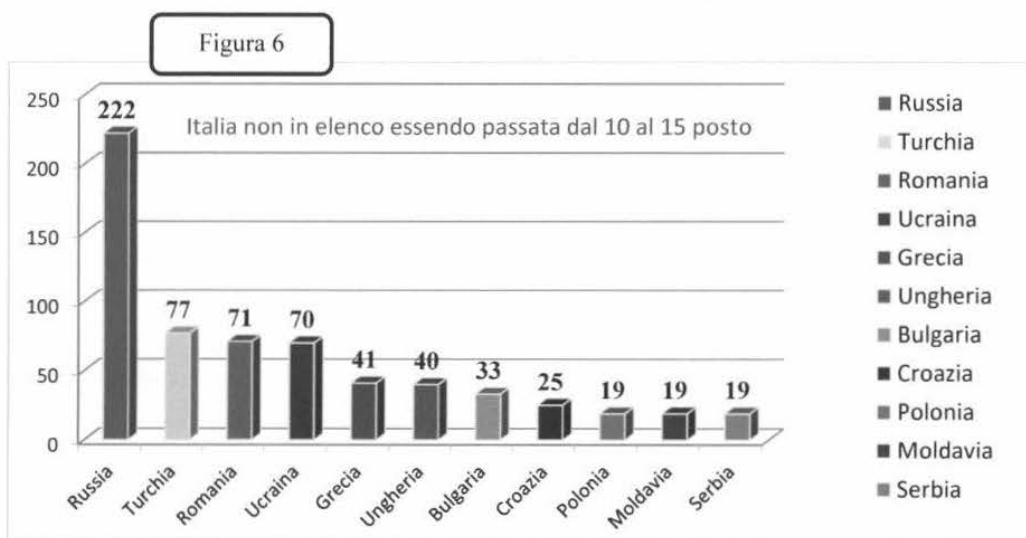


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

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

L'esame delle sentenze di condanna pronunciate nei confronti degli Stati membri presenta la Federazione russa al primo posto con 228 sentenze, seguita da: Turchia (88), Romania (86), Ucraina (73), Grecia (45), Ungheria (41), Bulgaria (37), Croazia (34), Polonia (26), Francia e Moldavia (23), Lituania (22). **L'Italia, con 15 sentenze, esce finalmente dalla classica dei primi dieci Stati con maggior numero sentenze di condanna, guadagnando ben 5 posizioni rispetto al 2015 (dal decimo al quindicesimo posto).** Figura 6

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

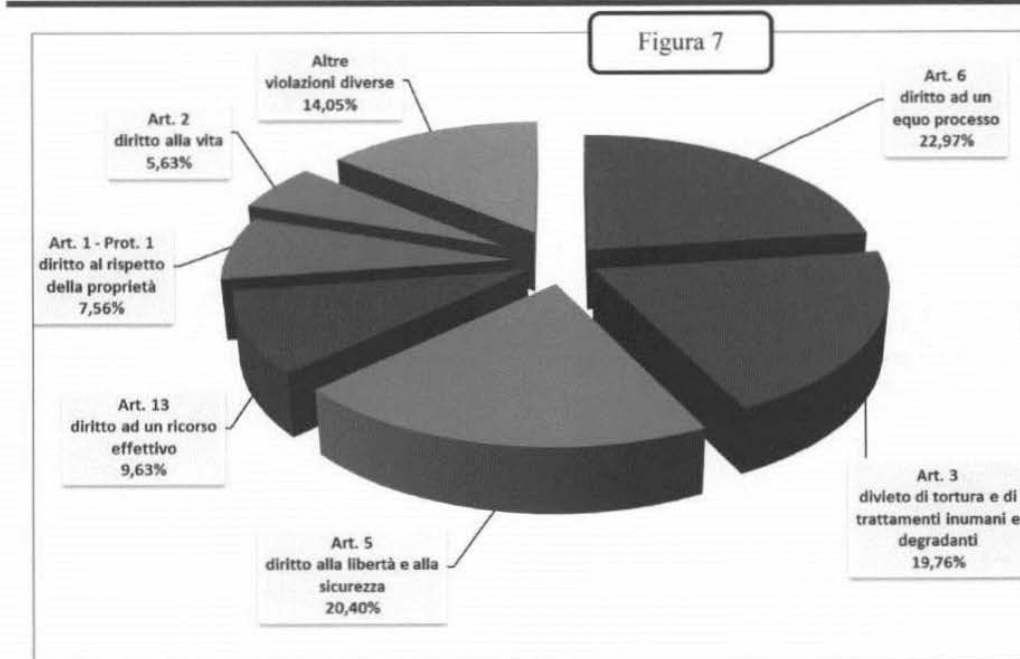


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'analisi delle condanne pronunciate nei confronti di tutti gli Stati conferma, al primo posto, per maggior numero di violazioni accertate, il diritto ad un equo processo (articolo 6 della Convenzione) con il 22,97%, seguito dal diritto alla libertà e alla sicurezza (tutelato dall'articolo 5) con il 20,4%; dal divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3) con il 19,76%; dal diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13) con il 9,63%; dalla protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo 1) con il 7,56%; dal diritto alla vita (articolo 2), con il 5,63%; per finire con 14,05 punti percentuali caratterizzati dall'insieme delle altre violazioni. Figura 7

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

OGGETTO DELLE VIOLAZIONI NELL'ANNO 2016



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

Rispetto alla situazione fotografata al 2015, la classifica per materia presenta un'importante variazione con riferimento alla dimensione quantitativa delle violazioni accertate. Se anche nel 2016 il maggior *vulnus* al sistema di protezione della Convenzione è stato registrato in materia di diritto all'equo processo, occorre segnalare il preoccupante aumento delle violazioni accertate al diritto alla libertà e sicurezza protetto dall'articolo 5 che hanno superato, anche se di poco, le violazioni al divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante.

## 2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA

### 2.1. L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia

L'analisi dell'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia dell'ultimo triennio, mostra i grandi progressi realizzati dal nostro Paese nella riduzione del carico pendente: se alla fine del 2014, l'Italia era il secondo Stato per numero di casi pendenti dinanzi ad una formazione giudiziaria (a settembre 2014 era addirittura al primo posto con un picco di circa 19.000 casi), alla fine del 2016

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

ha conquistato la sesta posizione (guadagnando ulteriori due posizioni rispetto al 2015) dietro l'Ucraina, la Turchia, l'Ungheria, la Russia e la Romania, con un numero di ricorsi in costante riduzione. Nel complesso, i dati statistici relativi al 2016 evidenziano un indice di ricambio superiore al 93%, posto che il numero dei procedimenti chiusi, pari a 2730, è stato nettamente superiore a quello dei nuovi ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria, pari a 1409, con i conseguenti effetti sul volume dei casi pendenti a carico dell'Italia - che si attesta sui 6.180 affari, registrando un ulteriore importante decremento del 18,33% rispetto al 2015 (7.567), anno che si era chiuso con un abbattimento del contenzioso pendente del 50% circa rispetto al livello raggiunto nell'anno precedente (14.400 ricorsi pendenti).

Ancorché il carico di lavoro della Corte europea relativo all'Italia sia ancora consistente, rappresentando il 7,8% del totale, va però sottolineato che la maggior parte dei casi pendenti riguarda ancora l'eccessiva durata dei processi o l'insufficienza degli indennizzi Pinto, casi destinati, quindi, ad essere progressivamente chiusi per effetto delle misure deflative già operanti, tra cui il nuovo piano Pinto 2.

I positivi risultati finora conseguiti testimoniano la "bontà" degli strumenti messi in atto per l'abbattimento del contenzioso seriale, attraverso un complesso di misure sia di carattere amministrativo-organizzativo che normativo per superare le principali criticità sistemiche che hanno collocato l'Italia per anni quale fanalino di coda nella graduatoria dei Paesi con maggior numero di ricorsi pendenti; tali misure consentiranno di portare il contenzioso pendente a carico dell'Italia ad un livello "fisiologico", in linea con quello registrato dai Paesi più virtuosi.

In questo contesto, si colloca il successo ottenuto con la chiusura del monitoraggio sull'esecuzione della ben nota sentenza pilota "Torreggiani" con la quale la Corte aveva condannato l'Italia per condizioni di detenzione carceraria in violazione del divieto di trattamenti disumani o degradanti<sup>8</sup> e con la chiusura del c.d. Piano Pinto 1, che ha consentito l'eliminazione, dal carico degli affari pendenti a Strasburgo, di circa 7000 ricorsi in materia di ritardi nei pagamenti degli equi indennizzi per eccessiva durata dei processi (per maggiori dettagli si rinvia al 1.4.1).

Gli sforzi del Governo nel perseguire politiche organiche di riduzione del contenzioso seriale sono stati indicati dal Presidente della Corte europea quale modello da seguire. Nel discorso di apertura dell'anno giudiziario del 27 gennaio 2017, il Presidente Raimondi, dopo aver ripetuto che

---

<sup>8</sup> Si ricorda che gli interventi promossi dal Governo per l'abbattimento di questo contenzioso seriale, già avviati nel 2014, e consistenti in un pacchetto di rimedi interni introdotti dal legislatore italiano, in via preventiva o compensativa, alle violazioni dei diritti fondamentali derivanti dalle condizioni di sovraffollamento delle carceri, hanno condotto la Corte EDU a dichiarare irricevibili centinaia di ricorsi pendenti dinanzi ad essa, per mancato esaurimento dei rimedi interni. Agli interventi normativi sono state poi affiancate misure organizzative e le politiche intraprese sono state qualificate quali best practices e studiate da altri Paesi aderenti alla Convenzione.

---

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

---

"it is at national level that the solutions must be found", ha evidenziato che esiste un metodo vincente per uscire da una situazione stagnante di eccessivo contenzioso, citando l'esempio dell'Italia, per la quale il numero di casi è stato più che dimezzato in due anni e mezzo: "This is the result of the Italian Government's policy, firstly in response to the Torreggiani pilot judgment, which concerned prison overcrowding, and secondly with regard to the length of proceedings. This shows that where a Government has the will to resolve a situation and takes the necessary measures, the results quickly follow."<sup>9</sup>.

Anche il Segretario Generale del Consiglio d'Europa, Jagland, nella sua allocuzione d'apertura di un recentissimo seminario, tenutosi il primo giugno scorso a Strasburgo, presso il Consiglio d'Europa, per la presentazione del rapporto annuale ( per il 2016) sull'esecuzione delle sentenze della CEDU, ha citato la prassi virtuosa dell'Italia nell'esecuzione della sentenza pilota Torreggiani, come positivo modello da condividere per gli altri paesi .

Lo stesso invito è stato fatto in occasione dell'ultimo CM-DH (6-7 giugno 2017), nella decisione riguardante la Russia per vecchi casi di cattive condizioni di detenzione (CM/Del/Dec(2017)1288/H46-24 Ananyev and Others group and Kalashnikov group v. Russian Federation (ricorsi nn. 42525/07, 47095/99, paragrafo 11).

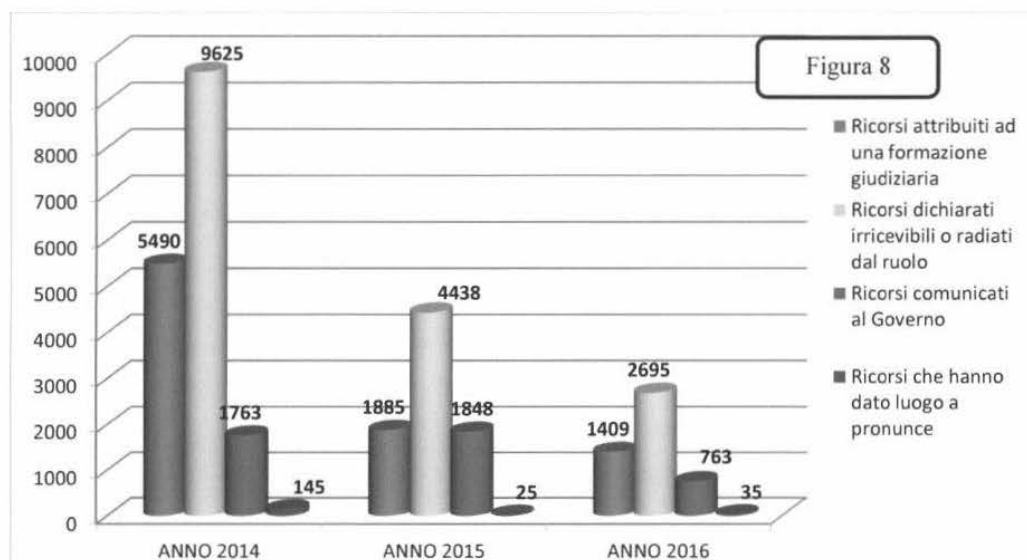
Il grafico che segue raffigura, in termini quantitativi e in rapporto con gli anni 2014 e 2015, l'attività della Corte nei confronti del contenzioso italiano. Figura 8

---

<sup>9</sup> ECHR - Solemn hearing for the opening of the Judicial Year - 27 January 2017 - Speech by President Guido Raimondi.

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

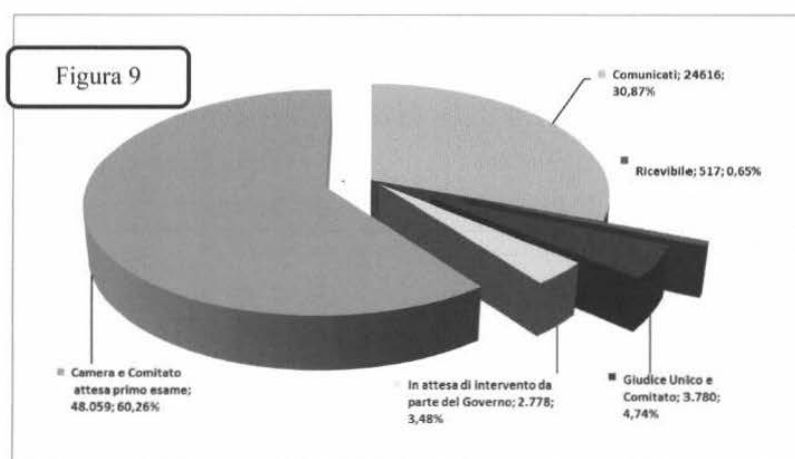
TRATTAMENTO DEI RICORSI



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

Il carico di lavoro della Corte per stadio procedurale e formazione giudiziaria è rappresentato dalla figura 9.

CARICO DI LAVORO ANNO 2016



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 AFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

## 2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti

I dati sopra illustrati incoraggiano nella previsione del superamento della tipologia di contenzioso seriale legato al rimedio interno costituito dalla legge Pinto, anche se desta preoccupazione, in relazione al rischio di una possibile nuova esplosione dei ricorsi alla Corte EDU, la sentenza sul caso *Olivieri e altri c. Italia* del 22 febbraio 2016, con la quale la Corte europea ha valutato sostanzialmente inefficace il rimedio indennitario subordinato alla condizione di ricevibilità dell'“istanza di prelievo”, nel processo amministrativo, recentemente introdotto nel sistema della legge Pinto.

In particolare, la condizione di ricevibilità dell'istanza di prelievo, è stata ritenuta dalla Corte più che strumento di accelerazione del processo amministrativo, *condizione formale producente di fatto l'effetto di ostacolare l'accesso alla procedura «Pinto», privando i ricorrenti della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente (infra, 1.2.2).*

Tra i casi seriali ancora pendenti si segnalano i ricorsi relativi ai disordini durante il vertice G8 di Genova del luglio 2001. Si tratta di nove gruppi di ricorsi, per un totale di 107 ricorrenti<sup>10</sup>, proposti da cittadini italiani e stranieri a seguito dei noti fatti accaduti nella scuola Diaz a Genova e nella caserma di Bolzaneto, analoghi a quelli già decisi dalla Corte europea con la sentenza di condanna del 7 aprile u.s., sul caso *Cestaro c. Italia*.

Al fine di evitare una più che probabile, ulteriore condanna dell'Italia per violazione dell'articolo 3 della Convenzione sul divieto di tortura e di trattamenti disumani e degradanti, il Governo ha formulato proposte di definizione bonaria delle controversie (alcune delle quali accettate dalle controparti), offrendo a ciascun ricorrente una somma, a titolo di riparazione del danno morale, di importo pari a quello liquidato dalla Corte europea per il caso Cestaro.

Va, tuttavia, rilevato che, in disparte dall'esito delle iniziative assunte dal Governo per la chiusura dei casi pendenti, resta aperto il problema dell'adozione di misure ordinamentali tali da corrispondere alle indicazioni fornite dalla Corte con la sentenza Cestaro. Sul tema si rinvia alla trattazione in ordine all'esecuzione della citata sentenza (infra parte II monitoraggio 1.1.3).

Tra i casi seriali pendenti, ancorché di prossima definizione, riconducibili al filone dei contenziosi in materia pensionistica, si segnalano i 112 ricorsi proposti da società agricole e ortofrutticole (*Associazione produttori agricoli Sant'Orsola ed altri + altri 111 ricorsi c. Italia*).

<sup>10</sup> Ricorsi n. 12131/13 BARTESAGHI e altri c. Italia; n. 43390/13 ALBRECHT e altri c. Italia; ricorsi riuniti n. 28923/09 AZZOLINA e altri c. Italia; n. 67599/10 KUTSCHKAU e altri c. Italia; ricorsi riuniti n.75895/13 ALFARANO c. Italia; n. 1442/14 BLAIR e altri c. Italia; n. 21319/14 AMODIO e altri c. Italia; n. 21911/14 ALLUEVA FORTEA e altri c. Italia; n. 22045/14 DE FLORIO e altri c. Italia.