

PREMESSA

PREMESSA

PREMESSA

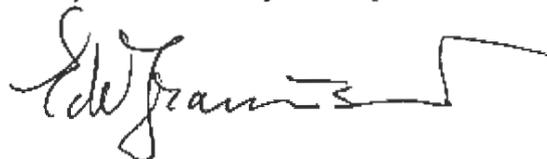
PREMESSA

L'esame delle pronunce dell'anno trascorso conferma il *trend* di sensibile riduzione delle violazioni seriali, a testimonianza del riuscito impegno del Governo a porre rimedio alle violazioni sistemiche, sintomatiche di problemi strutturali ed ostacolo alla modernizzazione del Paese. Al momento, invero, a parte qualche correzione – dettata dalla sentenza *De Tommaso* del 23 febbraio 2017 – da apportare alla datata legge n. 1423 del 1956 in materia di misure di prevenzione, nonché il radicamento in corso della prassi di evitare interventi legislativi con efficacia retroattiva (che hanno generato, anche nel 2017, sentenze di violazione), non residuano a carico del Parlamento, cui la presente relazione è principalmente rivolta, ulteriori compiti di adeguamento ai principi convenzionali.

Dall'altro lato, occorre però prendere atto di un nuovo filone in ascesa, rappresentato dalle violazioni in materia di articolo 8 della Convenzione, sotto l'aspetto del diritto di visita del figlio minore da parte del genitore separato: vicende legate a particolari dinamiche familiari tipiche dei tempi attuali che necessitano, però, più che di un intervento normativo, di una sensibilizzazione sul tema da parte dei giudici e di un rafforzamento di quell'importante strumento assistenziale rappresentato dall'attività dei servizi sociali.

Per il resto, l'analisi delle ultime pronunce dei giudici di Strasburgo conferma la presa di coscienza da parte della Corte europea di un suo ruolo sussidiario rispetto agli Stati membri nel campo d'azione dei diritti umani, in conformità con la recente modifica del Preambolo alla Convenzione europea, auspicato nella Conferenza di Brighton del 2012. Il nuovo corso prevede un preciso riconoscimento del "margine di apprezzamento" riservato agli Stati, così da consentire applicazioni, anche diversificate in sede locale, delle norme della Convenzione, sulla base di decisioni democraticamente assunte dai Parlamenti nazionali, con l'effetto combinato anche di ottenere il miglioramento dell'efficienza della Corte, in grado in tal modo di concentrare i propri sforzi solo sulle violazioni gravi o diffuse e sulle questioni importanti di interpretazione e applicazione della Convenzione.

E' auspicabile che tale *trend* continui, nell'interesse stesso della Corte che, oberata attualmente da un numero abnorme di ricorsi, è sempre più concentrata nel privilegiare un ruolo focalizzato su *standards* minimi di tutela dei diritti fondamentali, così salvaguardando quell'equilibrio politico e spirituale incarnato dall'Europa nella stimolante pluralità espressa dai vari Paesi che la compongono.



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

PARTE PRIMA

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

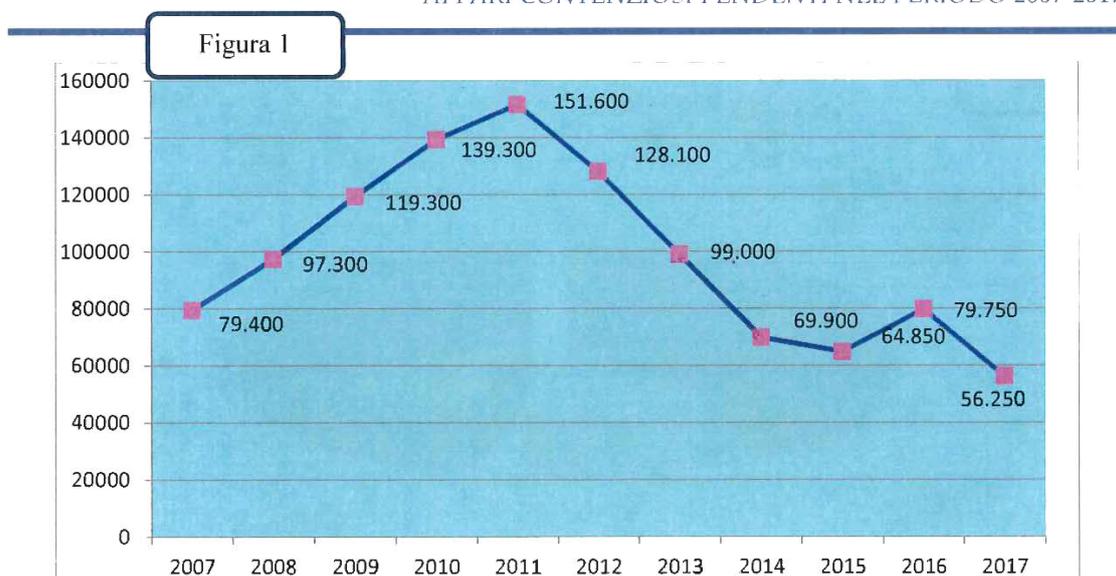
1.1. Andamento generale

Nell'introdurre i dati riguardanti l'attività svolta dalla Corte europea nell'anno 2017, il Presidente Guido Raimondi¹ ha sottolineato il ruolo svolto dal principio di sussidiarietà, che si conferma essere la chiave del successo dell'intero sistema di protezione dei diritti umani unitamente al suo corollario riguardante la ripartizione delle competenze e delle responsabilità, con particolare riguardo alle autorità nazionali degli Stati firmatari e alle funzioni attribuite al Comitato dei Ministri.

Nel complesso, anche l'anno 2017 è stato caratterizzato da una sostanziale riduzione dell'arretrato delle cause pendenti, pur a fronte di un aumento dei nuovi ricorsi, con un incremento del 19% rispetto al 2016.

Le rilevazioni statistiche elaborate dalla Corte mostrano, infatti, il netto decremento del numero degli affari pendenti rispetto al dato registrato nel 2016 con 56.250 casi, alla fine del 2017, contro i 79.750 registrati alla conclusione del 2016 (-29%). **Figura 1**

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2007-2017



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 è fondamentalmente frutto 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 evidenziando criticità strutturali

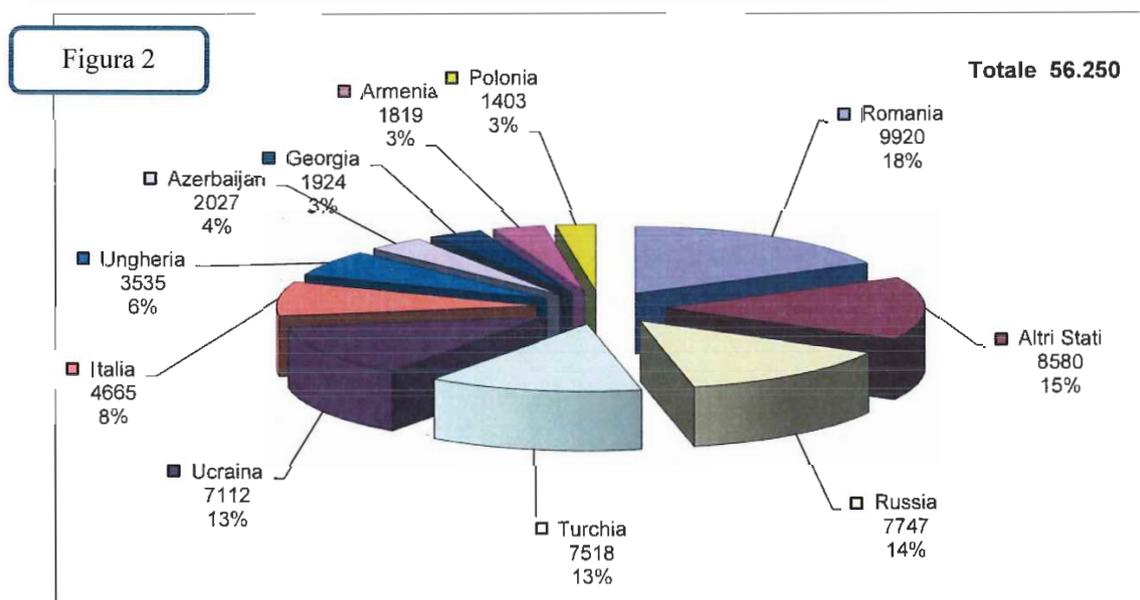
¹ ECHR - Annual Report 2017 - Foreword - Speech Guido Raimondi.

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

- 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*. In tale contesto, ha deciso la radiazione di oltre 12.000 ricorsi pendenti che sono stati trasmessi al Comitato dei Ministri e agli Stati competenti al fine di essere trattati nel quadro delle procedure di esecuzione.

La distribuzione generale dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2017 tra i dieci Stati con il maggior numero di casi, riflette lo scenario del contenzioso a carico di ogni Paese membro. **Figura 2**

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2017
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 sopra mostrato il Paese con maggior numero di ricorsi pendenti è la Romania (con 9.920, rappresentanti il 18% del totale dei casi), seguita dalla Russia (con 7.747 ricorsi), dalla Turchia (7.518), dall'Ucraina (7.112) e dall'Italia, con 4.665 ricorsi pendenti (rappresentanti l'8% del totale).

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

Come meglio si vedrà nel paragrafo dedicato alla posizione dell'Italia, dalle rilevazioni statistiche della Corte balza evidente l'ulteriore riduzione ottenuta dall'Italia, nel 2017, in ordine alla quantità di affari pendenti: se già nel 2016 si era registrata una importante diminuzione di 1387 unità (-18,33 % circa) rispetto al 2015 (erano 7.567), nel 2017 lo sforzo di abbattimento del contenzioso pendente ha raggiunto la quota del - 24,05%, passando da 6.180 pendenze a sole 4.665.

Su questo rilevante risultato, dovuto ad un complesso di azioni che hanno visto l'Italia protagonista di una grande stagione positiva, si rinvia alla trattazione svolta nel paragrafo 2.

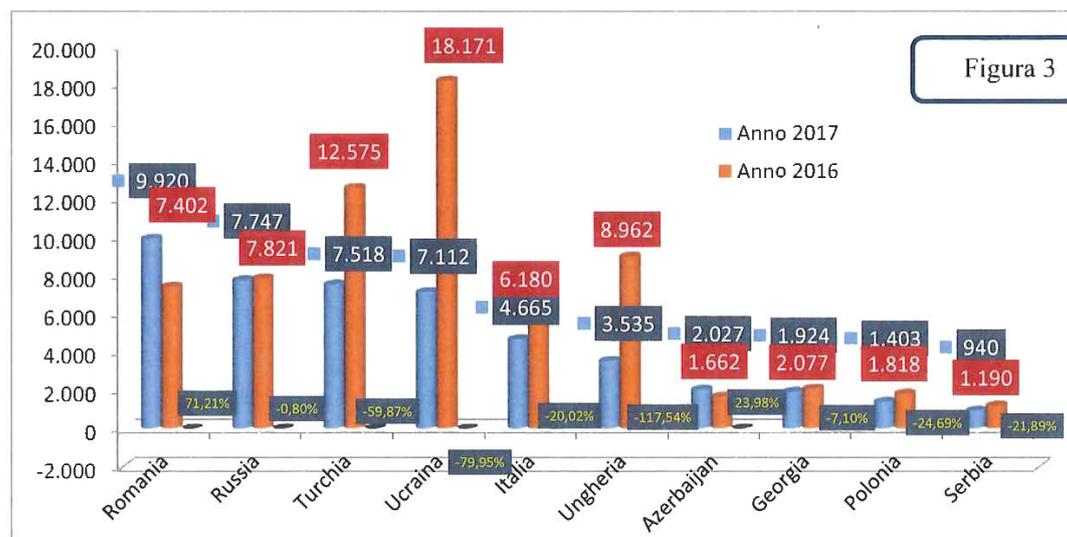
1.1.1. Incremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria

Le statistiche del 2017 della Corte mostrano un maggior numero di sopravvenienze, con un incremento del 18% rispetto al dato del 2016 (63.350, a fronte dei 53.500 del 2016). Tale incremento è stato principalmente addebitato al volume dei nuovi affari riguardanti la Turchia².

Il dato è comunque positivo, se paragonato alla percentuale di aumento dei nuovi casi dello scorso anno che era stata pari al 30% rispetto all'anno precedente e, in combinato con lo straordinario incremento della produttività dell'attività giudiziaria verificatosi nel 2017, testimonia la netta diminuzione del carico di lavoro della Corte.

La figura seguente raffronta i dati relativi al carico di lavoro della Corte nei confronti dei principali Paesi membri con riferimento agli anni 2016 e 2017. **Figura 3**

CONFRONTO DEL CARICO DI LAVORO TRA I PRINCIPALI PAESI - ANNI 2016-2017



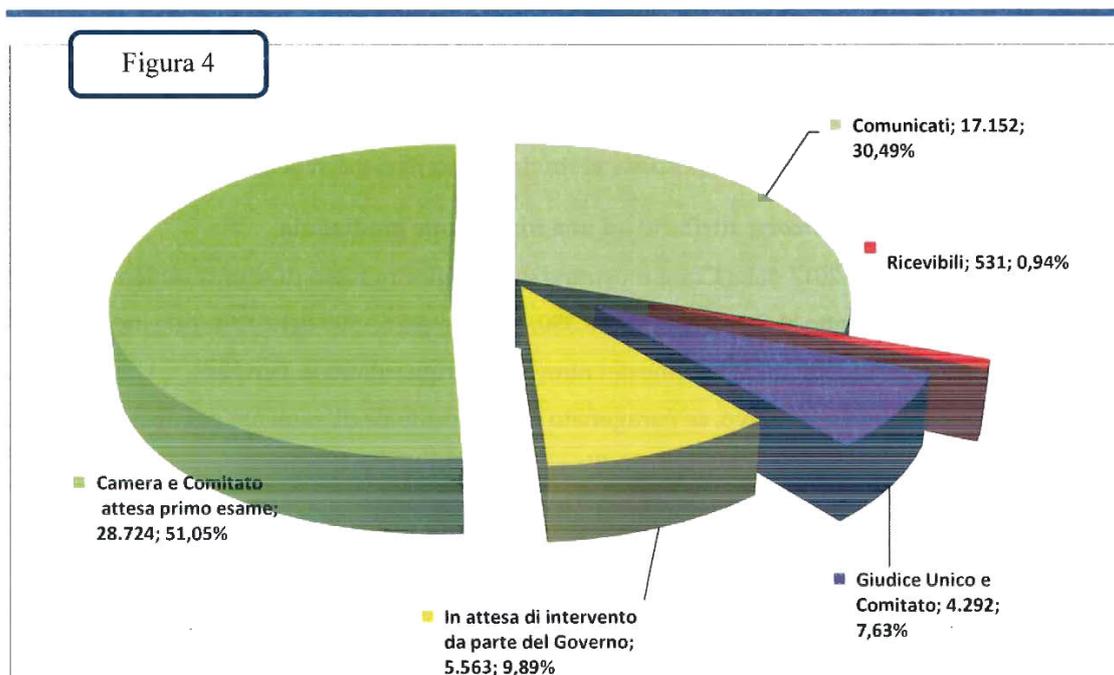
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

² ECHR - Analysis of Statistics 2017.

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

Il carico di lavoro della Corte, per stadio procedurale e formazione giudiziaria, è invece, illustrato dal grafico seguente. **Figura 4**

CARICO DI LAVORO ANNO 2017



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 85.951, con lo straordinario incremento del 123,22% rispetto al 2016 (38.506). **Figura 5**

L'indice di ricambio tra il numero di quelli definiti e quelli attribuiti nel corso dell'anno è stato per la prima volta positivo: infatti, i ricorsi decisi in via giudiziale sono stati 85.951, a fronte dei 63.350 nuovi ricorsi assegnati ad un organo giudicante.

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

CONFRONTO MODALITA' TRATTAZIONE DEGLI AFFARI - ANNI 2016-2017

Descrizione	ANNI		%
	2017	2016	
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	63.350	53.400	18,63%
Ricorsi comunicati ai governi	7.225	9.533	-24,21%
Ricorsi pendenti	56.250	79.750	-29,47%
Ricorsi decisi in via giudiziale	85.951	38.506	123,21%
Con sentenza definitiva (comprese comitato tre giudici)	15.595	1.926	709,71%
Con decisione (inammissibilità o radiazione)	70.356	36.579	92,34%

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 aumento del livello di produttività della Corte viene confermata anche con riferimento al numero degli affari **definiti in via amministrativa**, pari a **22.650 nel 2017**, contro i **20.950 del 2016**, con un incremento dell'**8%**.

Come evidenziato nella tabella che precede, il volume dei ricorsi dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo, **con decisione** del giudice unico, del comitato o della camera³, ha registrato nel 2017 un aumento del **92%** rispetto al 2016, con **70.356 casi definiti** rispetto ai **36.579 del 2016**.

Tale dato quantitativo, estremamente rilevante, conferma l'efficacia delle misure organizzative adottate dalla Corte per la sostanziale eliminazione dell'arretrato dei casi *ictu oculi* irricevibili.

Risultati ancor più brillanti sono stati conseguiti con riferimento al numero dei casi decisi **con sentenza**, che ha registrato l'eccezionale aumento del **709%**, rispetto all'anno precedente (**15.595 nel 2017 a fronte dei 1.926 nel 2016**)⁴.

Le decisioni in materia di applicazione delle misure interinali, previste dall'articolo 39 del regolamento della Corte, sono, invece, diminuite nel 2017, con un decremento del **39%** rispetto al

³ 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).

⁴ Il rapporto statistico della Corte evidenzia che la differenza in percentuale si spiega con il fatto che nel 2017 la Grande Camera ha deciso 12.148 ricorsi con una sola sentenza (*Burmych and others c. Ucraina*) (cfr. ECHR - Analysis Statistics 2017