

INTRODUZIONE

La presente relazione è stata redatta in attuazione della legge 9 gennaio 2006, n. 12, recante *“Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo”*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 19 gennaio 2006.

Con un unico articolo, la legge ha aggiunto al comma 3, dopo la lettera a), dell’articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (*Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*), la seguente lettera: *“[Il Presidente del Consiglio dei Ministri, direttamente o conferendone delega ad un ministro:] a-bis) promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell’esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce”*.

Per dare esecuzione alla legge, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° febbraio 2007, registrato alla Corte dei conti il 20 marzo 2007 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 10 aprile 2007, con il quale, nell’affidare al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri la cura degli adempimenti conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo, è stato previsto, fra l’altro, che:

– il Dipartimento *“... Predispone altresì, entro il 30 giugno di ciascun anno, la relazione al Parlamento prevista dall’articolo 5, comma 3, lettera a-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sullo stato di esecuzione delle pronunce stesse, con l’indicazione delle eventuali iniziative ritenute efficaci per conformarsi alla giurisprudenza della Corte”* (articolo 2, comma 1, secondo periodo);

– *“Al fine della predisposizione della relazione di cui al comma 1, le amministrazioni interessate trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, entro il 28 febbraio di ciascun anno, una relazione delle attività svolte ai sensi dell’articolo 1, commi 3 e 4. Il Ministero dell’economia e delle finanze comunica le eventuali azioni di rivalsa avviate nei confronti di enti o soggetti responsabili”* (articolo 2, comma 2).

Il breve compendio di norme illustrato istituisce e disciplina un nuovo canale informativo tematico dedicato alle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo, tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, nella sua funzione di responsabile della politica dell’Esecutivo in materia estera e di trattati internazionali nonché di rappresentante legale dello Stato italiano nei giudizi davanti alla giurisdizione di Strasburgo, e l’organo titolare del potere legislativo, competente a fornire, per tale via, le risposte necessarie per soddisfare gli obblighi convenzionali assunti nel campo dei diritti umani, con particolare riferimento all’attuazione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo.

Inquadrata da questa angolazione, non può dubitarsi che la legge n. 12 del 2006, con il suo corredo attuativo di norme e di strutture, rende testimonianza dell’attenzione e dell’impegno del Governo per un migliore assetto interno volto a realizzare le condizioni per la più efficace applicazione della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, non solo al fine di curare l’*“immagine”* del Paese verso la Comunità internazionale, ma anche per assicurare e migliorare le misure di tutela dei diritti umani verso i consociati.

PAGINA BIANCA

I PRINCIPALI ASPETTI SISTEMATICI DELLA GIURISDIZIONE CEDU

PAGINA BIANCA

I. I PRINCIPALI ASPETTI SISTEMATICI DELLA GIURISDIZIONE CEDU

Datano ormai oltre mezzo secolo l'adesione, prima, e l'integrazione, poi, dell'Italia nel sistema convenzionale europeo per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, incorporato dall'omonimo Trattato internazionale di Roma del 4 novembre 1950, ratificato e reso esecutivo nel nostro Paese con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il sistema, idealmente e politicamente generato dall'istanza postbellica di consolidamento e di difesa di un patrimonio comune di valori primari ed irrinunciabili degli individui e delle collettività di appartenenza che era sfociata nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, riconosce ai cittadini degli Stati europei contraenti, membri del Consiglio d'Europa¹, la protezione di una serie di diritti e di libertà fondamentali inerenti alla persona umana, che sono elencati e specificati nel testo della Convenzione e dei relativi protocolli addizionali, man mano implementati con nuovi temi.

Al fine di presidiare la corretta applicazione dello statuto convenzionale dei diritti e di assicurare l'effettività della loro protezione, il sistema è stato dotato di un meccanismo di tutela giurisdizionale e di un organo deputato a curarne l'attuazione, la Corte europea dei diritti dell'uomo², con sede in Strasburgo, formatasi nel 1959, ma effettivamente ristrutturata secondo le moderne esigenze solo nel 1998.

La Corte è composta da tanti giudici quanti sono gli Stati contraenti, i quali sono eletti dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa: ciascun giudice siede peraltro nella Corte a titolo individuale e non rappresenta alcuno Stato³.

Alla Corte i cittadini sono legittimati a rivolgersi, proponendo un ricorso individuale per denunciare le violazioni dei diritti garantiti dalla Convenzione, perpetrate in loro danno da uno Stato aderente.

L'istanza di tutela viene trattata e decisa dalla Corte, che, se ne riconosce la fondatezza, pronuncia una sentenza, con la quale dichiara la violazione della Convenzione e, ove lo ritenga, detta altresì le misure di varia natura, volte a porvi riparo. Alla decisione sono obbligati a conformarsi gli Stati contraenti.

Il sistema sopra delineato identifica, così, nella Corte il punto apicale, sebbene non necessariamente terminale, dell'intero sistema convenzionale di protezione giuridica dei diritti umani vigente in Europa.

Su un piano di osservazione più generale, peraltro, la centralità e l'importanza delle decisioni giurisdizionali nel sistema CEDU si coglie agevolmente anche in due considerazioni, una di carattere storico-politico e l'altra di carattere empirico-giuridico, tra loro convergenti.

¹ La condizione necessaria dell'appartenenza al Consiglio d'Europa per l'adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora innanzi definita "Convenzione") è posta dall'articolo 59 della Convenzione medesima, nonché da analoghe norme dei vari protocolli aggiuntivi. Attualmente gli Stati europei aderenti, che corrispondono agli Stati membri del Consiglio d'Europa, sono 47.

² A norma dell'articolo 19 della Convenzione, la Corte europea dei diritti dell'uomo è istituita "per assicurare il rispetto degli impegni derivanti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli alle Alte Parti contraenti". Inoltre, a norma del successivo articolo 32, la sua competenza si estende "a tutte le questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli".

³ È da rimarcare che quando il giudice eletto in relazione ad uno Stato contraente che sia parte in una causa non è membro del Collegio designato a deciderla, egli vi partecipa di diritto.

Per un verso, il sistema europeo di protezione dei diritti umani, nella sua lunga storia, è indirizzato manifestamente, in coerenza con il *trend* espansivo mondiale delle tematiche umanitarie e delle corrispondenti risposte politico-istituzionali ⁴, ad un rafforzamento ed un allargamento costanti, come testimoniano, da un lato, i significativi interventi normativi sul tema dei diritti umani ⁵ e, dall'altro, le adesioni sistematicamente diffuse all'intera area geografica europea, occidentale ed orientale ⁶. Per altro verso, l'esperienza delle comunità giuridiche internazionali, regolate dal diritto internazionale pattizio, manifesta la sua forza-debolezza nell'attuazione e nella coercibilità delle decisioni assunte dagli organi deliberativi, ovvero nella capacità di ciascun ordinamento sovranazionale di ottenerne il rispetto dagli Stati membri, anche coattivamente, nel caso in cui manchi in tutto o in parte l'ottemperanza spontanea. La problematica diviene di maggior rilievo in riferimento alla decisione pronunciata da un organo giurisdizionale internazionale: la credibilità di una Corte internazionale, le cui sentenze rimanessero sistematicamente ineseguite, sarebbe oltremodo vulnerata.

L'attuazione delle decisioni degli organi dell'istituzione sovranazionale è garantita sia da congrue ed efficaci misure di reazione (che vanno da quelle di tipo organizzativo a quelle di tipo sanzionatorio) agli inadempimenti dei destinatari, sia dall'adozione di atti fondati sulla autoresponsabilità degli Stati.

⁴ È del 15 marzo 2006 la Risoluzione n. 60/251, con la quale l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha istituito il Consiglio per i diritti umani, quale proprio organo, nel segno del rafforzamento delle politiche mondiali in questa materia e della crescente responsabilizzazione verso la stessa di tutti gli Stati membri.

⁵ Numerosi sono i protocolli addizionali per la modifica, l'ampliamento e la specificazione del testo base della Convenzione. L'ultimo è il n. 14, stipulato a Strasburgo il 13 maggio 2004, ratificato dall'Italia con legge 15 dicembre 2005, n. 280.

⁶ Con l'adesione della Repubblica del Montenegro, diventata ufficiale l'11 maggio 2007, la Bielorussia resta l'unico Stato continentale tuttora estraneo alla Convenzione, in disparte la Città del Vaticano.

IL REGIME DELLE DECISIONI
DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PAGINA BIANCA

II. IL REGIME DELLE DECISIONI DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1. L'ACCESSO ALLA TUTELA

È stato osservato che il ruolo giurisdizionale della Corte ha conosciuto un rafforzamento di immagine e presenza negli ultimi due decenni, anche in parallelo al progressivo allargamento dell'Unione europea verso i Paesi dell'Est. Il fenomeno ha conosciuto un'accelerazione a partire dalla modifica del testo della Convenzione scaturita dall'entrata in vigore del Protocollo n. 11 (1° novembre 1998)¹, che ha eliminato il filtro preventivo della disponibilità degli Stati contraenti² a riconoscere l'accesso alla Corte, ed ha, così, reso più diretto ed agevole l'accesso alla giustizia europea nella forma del ricorso individuale (articolo 34)³.

Il ricorso individuale perviene all'esame di merito della Corte solo dopo una preliminare deliberazione sulla ricevibilità, anche condizionata al previo esaurimento, da parte dell'istante, di tutte le vie di ricorso interne (principio di sussidiarietà) ed al decorso di un periodo di sei mesi dalla data della decisione interna definitiva (articolo 35). Il medesimo articolo 35 della Convenzione, modificato dall'articolo 12 del Protocollo 14, prevede ulteriori condizioni di ricevibilità del ricorso, tra le quali l'assenza di un "*pregiudizio significativo*", a meno che non si ravvisi una questione comunque rilevante per la protezione dei diritti umani garantiti dalla Convenzione o il mancato esame del ricorso da parte di un giudice nazionale.

L'incremento della domanda di giustizia individuale alla Corte può cogliersi anche nelle cifre relative ai ricorsi proposti ed alle pendenze attuali.

Nel decennio tra il 1995 ed il 2006, il numero dei ricorsi presentati annualmente alla Corte di Strasburgo è passato da 11.200 a 50.500, come evidenziato dalla rappresentazione grafica che segue (Figura 1)⁴.

Un consistente incremento del 6% circa rispetto al corrispondente periodo dell'anno 2006 si è inoltre registrato nei primi quattro mesi del 2007 (Tabella 1).

Le pendenze complessive hanno, invece, raggiunto, al 1° gennaio 2007, 89.900 ricorsi, con ulteriore incremento, al 1° maggio 2007, del 7 % circa rispetto al corrispondente periodo dell'anno 2006, come rappresentato nella seguente tabella (Tabella 2).

¹ Il Protocollo n. 11 è stato ratificato dall'Italia con legge 28 agosto 1997, n. 296.

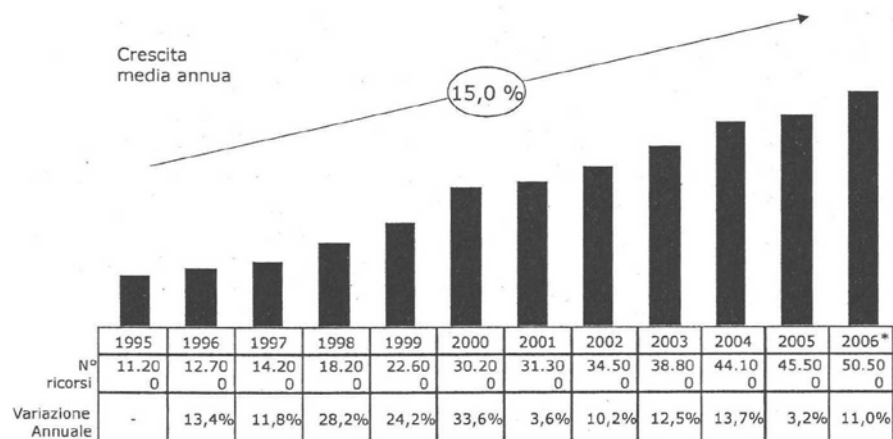
² Prima delle modifiche introdotte dal Protocollo n. 11, la Convenzione del 1950 subordinava l'accesso alla giustizia di Strasburgo all'accettazione del diritto al ricorso da parte dello Stato contraente interessato.

³ È consentito al ricorrente individuale di stare in proprio in giudizio, salva la necessità della rappresentanza tecnica a mezzo di un avvocato nelle udienze o una volta che il ricorso sia stato dichiarato ricevibile. Al ricorso individuale proponibile da ogni persona fisica, associazione non governativa o gruppo di individui, si affianca la forma del ricorso interstatale, con il quale ciascuna parte contraente può convenirne un'altra dinanzi alla Corte (articolo 33 della Convenzione).

⁴ La figura 1 e le tabelle 1 e 2 riportano dati statistici estratti dal *Survey of activities 2006*, pubblicato nel sito *internet* della Corte europea dei diritti dell'uomo: www.echr.coe.int. Rispetto al dato previsionale 2006 indicato nella figura 1 (50.500), il numero effettivo dei ricorsi presentati nell'anno risulta leggermente inferiore (47.733).

RICORSI DEPOSITATI NEL PERIODO 1995-2006

Figura 1



* Anno 2006, dato di previsione

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo; Elaborazioni Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio contenzioso.

Tabella 1

Descrizione	2007 (1/1-1/04)	2006 (1/1-1/04)	Variazione %
Ricorsi depositati	*17.200	16.280	6%
Ricorsi assegnati ad un collegio giudicante	13.400	12.850	4%
Ricorsi decisi	8.234	10.254	-20%
In via giudiziale			
- con sentenza definitiva	753	535	41%
- con decisione (inammissibilità o radiazione)	7.481	9.719	-23%
In via amministrativa	4.229	3.014	40%

* Dato stimato

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo.

Tabella 2

Descrizione	01/05/2007	01/01/2007	Variazione %
Ricorsi pendenti	95.750	89.900	7%
Ricorsi non assegnati	24.100	23.400	3%
Ricorsi pendenti dinanzi ad un collegio giudicante	71.650	66.500	8%
- Camera (7 Giudici)	24.350	22.950	6%
- Commissione (3 Giudici)	47.300	43.550	9%

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo.

Il fenomeno apre interessanti scenari intorno ai tempi ed alle modalità di smaltimento delle pendenze e può stimolare la necessità di modificare struttura e procedimento della Corte.

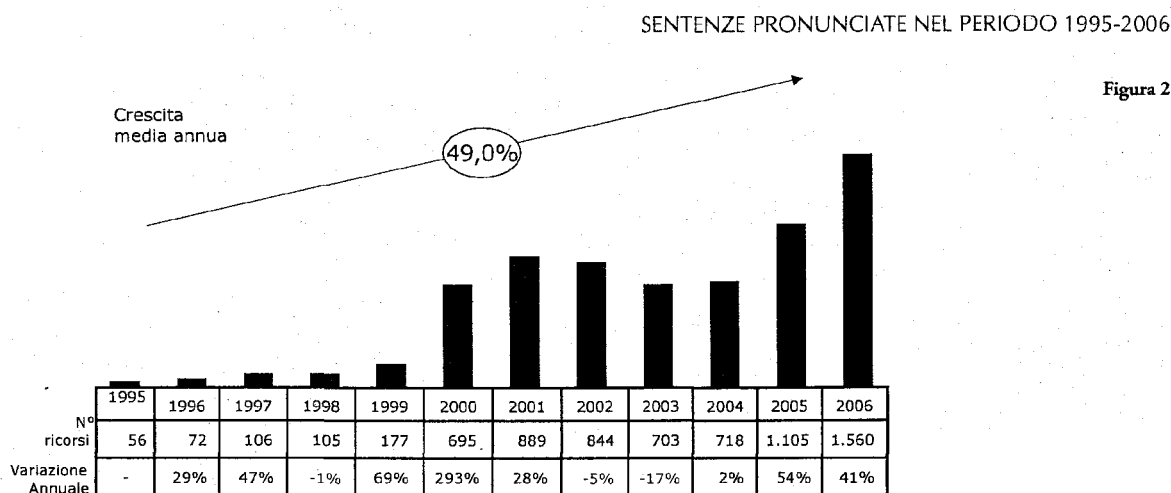
È, infatti, possibile il rischio che all'aumento costante dei ricorsi consegua l'effetto di aggravamento del lavoro della Corte, con un ritardo nella risposta di giustizia.

2. L'ACCERTAMENTO DELLE VIOLAZIONI E LE MISURE GIUDIZIALI DI SODDISFAZIONE

Il numero delle decisioni della Corte si è, nel tempo, progressivamente dilatato in misura imponente.

La produzione di sentenze (*final judgments*) è passata dalle 56 dell'anno 1995 a ben 1.560 del 2006. Il fenomeno è graficamente rappresentato dalla Figura 2.

Il *trend* di crescita è confermato dai dati relativi al primo quadrimestre del 2007, che, rispetto al medesimo periodo del 2006, registra un ulteriore incremento, come desumibile nella già riportata Tabella 1.



* Anno 2006, dato di previsione

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo; Elaborazioni Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio contenzioso.

Salvi i casi di decisioni in rito (irricevibilità, cancellazione dal ruolo), la definizione normale di un processo dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo avviene con una sentenza di merito (*judgment*), emessa dalla Camera o dalla Grande Camera ⁵, che, in caso di accoglimento della domanda, dichiara l'avvenuta violazione della Convenzione o di uno dei suoi Protocolli e, conseguentemente,

⁵ Gli organi giudicanti della Corte europea dei diritti dell'uomo si articolano essenzialmente nelle Camere (collegi di sette giudici costituiti in seno a ciascuna delle cinque sezioni di cui si compone la Corte), alle quali sono ordinariamente devoluti i ricorsi individuali, e nella Grande Camera, collegio di suprema istanza, al quale le parti possono chiedere eccezionalmente, ovvero in dipendenza della rilevanza della questione, che sia deferita la causa dopo la sentenza di una Camera (art. 43 della Convenzione). La riforma introdotta dal Protocollo n. 14 del 13 maggio 2004 ha, peraltro, affiancato ai due suddetti organi strutture giudicanti più snelle, principalmente deputate alle deliberazioni preventive di ricevibilità dei ricorsi (articoli 26 e 27).

determina l'obbligo dello Stato-parte di rimuovere le conseguenze dannose della violazione commessa, ripristinando la situazione anteriore alla stessa (*restitutio in integrum*). Il giudizio della Corte può, quindi, esaurirsi allorché si constati che, in esito alla pronuncia dichiarativa della violazione, divenuta definitiva⁶, lo Stato ha adempiuto all'obbligo di eliminare integralmente in capo alla vittima il pregiudizio derivante dalla lesione del diritto di questa: modalità tipiche della *restitutio in integrum* sono la restituzione dell'immobile illecitamente espropriato o la restituzione all'imputato, ingiustamente condannato, delle facoltà difensive in un processo regolarmente celebrato. Diversamente, una seconda fase processuale dinanzi alla stessa Corte può portare al riconoscimento di un'equa soddisfazione alla parte lesa. Essa, in genere, consiste in una condanna al risarcimento ad una somma di denaro per i danni, morali e materiali, nonché alle spese del giudizio sostenute dal danneggiato⁷.

I modelli decisori fondamentali delle sentenze di merito della Corte si concentrano, dunque, nell'accertamento della violazione e, subordinatamente alla verifica della mancata o inadeguata *restitutio in integrum*, forma primaria dell'obbligazione gravante sullo Stato responsabile dell'atto contrario alla Convenzione, nell'assegnazione alla parte lesa di un'equa soddisfazione, di regola consistente nel pagamento di una somma di denaro⁸, che è solo una parte dell'obbligazione di risultato gravante sugli Stati contraenti in dipendenza dell'accertamento di una violazione dei diritti umani a norma della Convenzione, come sancita dall'articolo 46, comma 1 (*“Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alla sentenza definitiva della Corte per le controversie di cui sono parti”*).

Potrebbe, infatti, restare invariata, nell'ordinamento dello Stato condannato, la situazione che ha dato origine alla violazione (come nel caso della privazione della libertà personale in forza di un processo iniquo, ma non rinnovabile per il diritto interno).

Convenzionalmente, è stato attuato un importante intervento coordinato di adattamento delle prassi decisorie, promosso dal Comitato dei Ministri con la Raccomandazione del 19 gennaio 2000 n. R (2000) 2 sul riesame o la riapertura di casi a livello interno in seguito a sentenze di condanna, al quale ha dato seguito la giurisprudenza della Corte, con l'affermazione della necessità che gli Stati non provvedano solo a versare somme a titolo di equa soddisfazione, ma anche ad adottare le misure normative, amministrative o di altra natura che, secondo le peculiarità del caso concreto o la natura dell'atto interno o del comportamento dal quale la violazione discende, possono considerarsi idonee a porre fine alla violazione consta-

⁶ La definitività della sentenza segue o automaticamente alla pronuncia della Grande Camera o al decorso di tre mesi dalla sentenza di una Camera, senza che le parti abbiano richiesto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera o, infine, al rigetto della richiesta di rinvio alla Grande Camera (art. 44 della Convenzione).

⁷ Questa scansione processuale si ricava dall'articolo 41 della Convenzione, che recita: *“Se la Corte dichiara che vi è stata una violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente interessata non permette che una parziale riparazione della violazione, la Corte, se necessario, accorda alla parte lesa un'equa soddisfazione”*; e dall'articolo 60 del nuovo Regolamento di procedura della Corte, in vigore dal 1° dicembre 2005, che recita: *“Ogni ricorrente che desidera che la Corte gli accordi un'equa soddisfazione a norma dell'articolo 41 della Convenzione in caso d'accertamento di una violazione dei suoi diritti derivante da essa deve formulare una domanda specifica a tal fine”*.

⁸ Inizialmente la giurisprudenza della Corte si era prevalentemente orientata a ritenere che la constatazione della violazione (in particolare, per i casi di processo non equo) fosse sufficientemente satisfattiva dei pregiudizi sofferti dall'imputato (sentenza *Kamasinski c. Austria* del 19 dicembre 1999), mentre, solo successivamente, si è determinata a riconoscere risarcimenti in denaro per i danni morali causati dall'ingiustizia subita (sentenza *A.M. c. Italia* del 14 dicembre 1999).