

La protezione dei diritti dell'uomo in ambito CEDU: recenti ipotesi di riforma

di Tommaso Giovannetti

Il 4 aprile 2003 il Comitato direttore per i diritti dell'uomo ha presentato, in un Rapporto finale dal titolo "Garantire l'efficacia a lungo termine della Corte europea dei diritti dell'uomo", una serie di proposte di riforma del sistema di protezione disegnato dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dai suoi protocolli. Il 15 maggio dello stesso anno il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha dichiarato di accogliere le proposte contenute nel Rapporto finale ed ha delegato i rappresentanti dei Ministri all'elaborazione degli emendamenti e degli altri strumenti pertinenti, in vista dell'adozione, nel corso del 2004, di un protocollo di emendamento alla Convenzione. Si tratta degli ultimi passi di un cammino di riflessione che è iniziato in seno alle stesse istituzioni europee già nei primi mesi del 2001, con la creazione di due gruppi di studio ad hoc, e che ha coinvolto, e continua a coinvolgere, larga parte della dottrina dei paesi della cosiddetta "grande Europa".

Il consenso unanime degli esperti in ordine alla necessità di procedere ad una revisione dell'attuale meccanismo di protezione sovranazionale dei diritti dell'uomo sembra discendere naturalmente dalla mera osservazione dei dati di fatto: la Corte, infatti, è passata dalle 177 sentenze rese nel 1999 alle 844 del 2002, attestandosi nel 2003 su una cifra di poco inferiore; nel corso del solo 2002 si sono registrate 17915 decisioni di inammissibilità dei ricorsi e 577 di ammissibilità, e sono stati presentati circa 30000 nuovi ricorsi; con l'allargamento ad est ed il progressivo, rapido aumento del numero dei paesi membri della Convenzione, la Corte di Strasburgo rappresenta l'unica istanza di giudizio sovranazionale per circa 800 milioni di abitanti, fermo restando il carattere meramente sussidiario del suo intervento. Infine, da un punto di vista quantitativo e qualitativo insieme, nel corso del 2002 – ma si tratta di un dato pressoché costante – oltre il 60% delle sentenze presentavano carattere ripetitivo, avevano cioè ad oggetto violazioni analoghe dello stesso diritto, contribuendo alla formazione di una giurisprudenza consolidata sulle materie in questione: è il caso, tipico, delle ripetute richieste di accertamento di presunte violazioni del diritto alla durata ragionevole dei processi, sancito dall'art.6 CEDU, che hanno condotto la Corte ad elaborare una serie di criteri in base ai quali svolgere, caso per caso, la valutazione in merito all'irragionevolezza o meno della durata del singolo processo (complessità del caso, condotta delle parti, condotta delle autorità nazionali e "enjeu", ovvero la "posta in gioco", l'interesse del ricorrente).

L'immagine di una Corte "soffocata" da un numero insostenibile e sempre crescente di ricorsi, incapace di assicurare una tutela tempestiva ed efficace dei diritti dei singoli, sembra, dunque, rappresentare una prospettiva alquanto realistica e, purtroppo, non molto lontana nel tempo: in gioco c'è non solo il ruolo svolto dalla giudice di Strasburgo nella protezione dei diritti dell'uomo, ma anche l'efficacia e la credibilità dell'intero sistema della Convenzione. Le soluzioni individuate dal "rapporto finale" citato coprono una vasta area di possibile intervento, attraverso la predisposizione di tre grandi categorie di misure, alcune volte a prevenire le violazioni a livello nazionale ed a migliorare i ricorsi interni, altre concernenti strettamente la Corte e tese ad ottimizzare l'efficacia del filtraggio dei ricorsi individuali, le ultime, infine, volte a rendere più efficace e rapida l'esecuzione delle sentenze della Corte. Il primo ed il terzo gruppo di ipotesi di riforma chiamano evidentemente in causa gli Stati parte della Convenzione. La realizzazione delle misure in questione, in altri termini, richiede necessariamente la fattiva collaborazione delle autorità nazionali dei paesi membri: lo stesso Comitato direttore ne è cosciente quando propone che "le raccomandazioni adottate o da adottare siano seguite da una dichiarazione del Comitato dei Ministri che esprima un impegno fermo degli Stati membri ad applicare queste misure e che preveda una vigilanza effettiva dei progressi fatti in questa applicazione".

Se in questa sede non è possibile procedere ad un esame approfondito delle proposte contenute nel "Rapporto finale" (cui pertanto si rimanda) in ordine alle problematiche della prevenzione della violazione dei diritti a livello nazionale e dell'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo, è tuttavia opportuno sottolineare che si tratta di aspetti essenziali di una riforma che si ponga come obiettivo la garanzia dell'efficacia "a lungo termine" del sistema della CEDU. Non bisogna infatti dimenticare che l'intero meccanismo sovranazionale di tutela si fonda sul principio di sussidiarietà, il quale trova principalmente espressione nella regola del previo esaurimento dei ricorsi interni (art.35 CEDU). Spettando in primo luogo agli Stati salvaguardare i diritti dei singoli, ed essendo i giudici nazionali i giudici "comuni" della stessa Convenzione, è naturale che il funzionamento dell'intero sistema dipenda in larga misura dal rispetto che ogni paese membro assicura ai diritti dell'uomo, tanto nella fase precedente all'intervento della Corte europea, quanto in quella successiva, in caso di accertata violazione.

È possibile, invece, fare qualche osservazione in ordine ad alcune delle proposte che riguardano più da vicino il lavoro

della Corte di Strasburgo. In particolare, il Comitato direttore suggerisce di modificare l'art.28 CEDU, attualmente concernente le decisioni di inammissibilità rese da quell'articolazione interna alla Corte denominata "comitato" e composta da tre giudici, affidando, in primo luogo, a queste formazioni di giudizio il compito di decidere contemporaneamente sull'ammissibilità ed sul merito della questione nei casi in cui "l'affare sia oggetto di una giurisprudenza consolidata della Corte" (proposta B.1 del "rapporto finale"), e prevedendo, in secondo luogo, analogamente a quanto stabilito per le ipotesi ordinarie di giudizio sul merito da parte delle Camere e della Grande camera, la possibilità, per il giudice eletto dallo Stato membro coinvolto nella controversia, di far parte del comitato, su richiesta di quest'ultimo, in particolare quando tale Stato abbia contestato l'applicazione della "nuova" procedura di esame. Sembra che la soluzione appena descritta possa costituire una risposta equilibrata ed efficace nei confronti dei ricorsi c.d. "ripetitivi" e di quelli che sollevano questioni "semplici", come testimonia anche il sostanziale favore con cui essa è stata accolta in dottrina. Pare, infatti, indubbio che tale procedura "semplificata" non solo garantisca un trattamento più rapido di un gran numero di ricorsi individuali, grazie all'esame contestuale di ogni aspetto della causa (dall'ammissibilità al merito sino all'eventuale determinazione dell'equa soddisfazione), ma allo stesso tempo confermi il carattere contraddittorio del procedimento, essendo il ricorso ad esso suscettibile di contestazione da parte dello Stato convenuto, e ferma restando comunque la necessità dell'unanimità dei tre giudici che compongono ciascun comitato su ognuno dei profili esaminati.

Tralasciando l'analisi delle altre proposte del Comitato direttore a proposito delle decisioni di ammissibilità rese dalle Camere, degli incentivi per giungere ad una soluzione amichevole delle controversie, del rafforzamento della struttura del segretariato della Corte e dell'aumento del numero stesso dei giudici, particolare attenzione merita l'ipotesi di inserimento nel vigente art.35 CEDU di un'ulteriore condizione di ammissibilità dei ricorsi individuali (proposta B.4). L'importanza della proposta e l'impatto che questa potrebbe avere sull'intero sistema di tutela dei diritti dell'uomo sono tali per cui sembra opportuno riportare fedelmente il testo della modifica suggerita: la Corte, oltre ai casi già previsti, potrebbe dichiarare l'inammissibilità di un ricorso individuale anche "quando il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio importante e se la causa non solleva alcuna questione grave relativa all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione o dei suoi protocolli, né una questione grave di carattere generale" (corsivo nostro). Dopo aver affermato che tale proposta rientrerebbe a pieno titolo nel principio di sussidiarietà che sottende l'intero meccanismo di controllo disegnato dalla CEDU e non rappresenterebbe altro che un'applicazione dell'antico brocardo latino per cui "de minimis non curat praetor", lo stesso Comitato direttore non può fare a meno di aggiungere, in chiusura di argomento, che "accettare o meno questa soluzione implica tuttavia una decisione politica importante, poiché non è possibile negare che essa comporterebbe, di fatto, una restrizione dell'accesso dell'individuo alla Corte".

La sensazione che una condizione di ammissibilità così congegnata possa incidere negativamente sul diritto individuale del singolo a ricorrere alla giurisdizione sovranazionale rappresenta un timore tanto diffuso in dottrina quanto giustificato. L'indeterminatezza della formula escogitata nel rapporto finale attraverso il riferimento ad un non meglio precisato "pregiudizio importante" subito dal ricorrente, che sembrerebbe rimandare ad un concetto parimenti indefinito di violazione "minima" o "insignificante" del diritto, lascia evidentemente alla Corte un ampio margine di discrezionalità nell'apprezzamento dell'importanza del danno lamentato e, di conseguenza, nella selezione dei casi da esaminare nel merito, tanto che non è mancato chi, in dottrina, ha evocato l'esperienza americana del writ of certiorari proprio della Corte suprema. D'altra parte, il rilievo per cui alcune delle cause che non soddisfano il requisito dell'importanza del pregiudizio potrebbero essere, per così dire, "recuperate", in virtù di quanto disposto dalla seconda parte dell'enunciato, non sembra dare maggiori contorni di certezza alla previsione, in quanto resterebbe pur sempre in capo alla Corte il compito di valutare la "gravità" della questione (ora in ordine all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli, ora in merito al carattere generale della stessa). Alcuni autori hanno inoltre evidenziato la circostanza, invero paradossale, per cui la Corte, dichiarando inammissibili dei ricorsi fondati nel merito, ed astenendosi così dall'intervenire pur in presenza di una violazione dei diritti dell'uomo, potrebbe contribuire all'instaurazione di un clima generale di tolleranza verso alcuni tipi di violazione, con il rischio concreto di dare luogo alla formazione di una sorta di gerarchia all'interno di questi stessi diritti. In ogni caso, colpisce il fatto che lo stesso Comitato direttore, nel proporre la modifica in esame, abbia avuto cura di sottolineare la certezza dell'impatto restrittivo della riforma sul diritto al ricorso individuale, a maggior ragione se si considera che soltanto due mesi prima della presentazione del rapporto finale la Corte aveva nuovamente ricordato come tale diritto, anche a seguito della revisione del protocollo n.11, "abbia acquisito nel corso degli anni un'importanza capitale e figuri tra le chiavi di volta del meccanismo di salvaguardia dei diritti e delle libertà enunciate nella Convenzione" (sent. Mamatkulov e Abdurasulovic c. Turchia, 6 febbraio 2003).

Sembra opportuno, a questo punto, dare sommariamente conto di alcune, diverse proposte provenienti dalla dottrina e non accolte dal rapporto del Comitato direttore. In particolare, si può dire che due siano le principali strade da percorrere suggerite dagli esperti per garantire l'efficacia del sistema: unico elemento comune a queste proposte

sembra essere costituito dal fatto che entrambe presuppongono non una semplice "revisione", quanto piuttosto un profondo ripensamento dell'intero meccanismo sovranazionale di tutela.

In sintesi, per alcuni la soluzione ideale consisterebbe nell'instaurazione di un sistema di rinvio pregiudiziale alla Corte di Strasburgo da parte dei giudici comuni di ciascun paese membro della Convenzione, sulla scorta di quanto sostanzialmente avviene a livello comunitario, in virtù dell'art.234 TCE, e a livello nazionale, almeno per quanto riguarda i paesi che prevedono un meccanismo incidentale di accesso alle rispettive giurisdizioni costituzionali. Secondo i sostenitori di questa ipotesi, le ragioni che militerebbero a favore dell'introduzione del rinvio pregiudiziale sono essenzialmente riconducibili agli effetti positivi che questo potrebbe avere dal punto di vista dello sviluppo di un dialogo tra giudici e Corte (in luogo del tradizionale rapporto conflittuale derivante dalla concezione dell'intervento del giudice europeo come *extrema ratio* volta a dare una protezione effettiva a situazioni non adeguatamente tutelate sul piano nazionale), nonché dal punto di vista della probabile diminuzione del numero dei ricorsi individuali, che resterebbero comunque come via alternativa di accesso del singolo alla Corte. Tuttavia, anche a dispetto di quanto sostenuto dagli stessi fautori di questa soluzione, secondo cui la realizzazione di un sistema del genere sarebbe facilitata dalla conoscenza che gli stessi giudici comuni già hanno dello strumento in questione, sembra lecito esprimere qualche dubbio sull'impatto concreto di una misura del genere sul sistema. Da una parte, infatti, l'esistenza del ricorso pregiudiziale non importa automaticamente un uso minore del ricorso diretto, come testimonia l'esperienza spagnola, in cui l'amparo non è concepito, e tanto meno utilizzato, come via residuale di investitura del Tribunal constitucional; d'altra parte, sembra difficilmente immaginabile una situazione in cui ogni giudice nazionale di ciascun paese appartenente alla c.d. "grande Europa" chieda effettivamente (e direttamente) l'intervento della Corte di Strasburgo in vista della definizione di giudizi di fronte a lui pendenti. La trasposizione del modello incidentale nel sistema della Convenzione, oltre a richiedere un'attenta definizione delle modalità concrete, delle condizioni e dei limiti di accesso alla giurisdizione sovranazionale, potrebbe andare a complicare ulteriormente i rapporti tra Corti costituzionali nazionali e Corte europea, creando, ad esempio, eventuali conflitti di competenza tra le due, senza considerare che in alcuni Stati il giudice nazionale si troverebbe costretto a districarsi, per la scelta del proprio interlocutore, in un intreccio di addirittura tre giurisdizioni, aggiungendosi alle Corti nazionali ed europea la Corte di Giustizia della Comunità europea.

Soluzione radicalmente diversa è quella prospettata da coloro i quali ritengono che la riforma debba passare necessariamente attraverso una vera e propria "rifondazione" del sistema di protezione, con la creazione di una nuova istanza di giudizio da affiancare alla Corte attuale. Si tratta, in sostanza, di una scelta contraria, almeno sotto un determinato profilo, rispetto a quella effettuata pochi anni or sono dai redattori del protocollo n.11, "colpevoli", per così dire, di scarsa lungimiranza, nel momento in cui hanno deciso di sopprimere l'antica Commissione ed il ruolo del Comitato dei Ministri ai sensi del vecchio art. 32 CEDU, scaricando unicamente sulla Corte un carico di lavoro presumibilmente in crescita, anche a causa del costante incremento del numero dei paesi membri della Convenzione. Tenendo ben ferma la fondamentale conquista del protocollo n.11, consistente nel riconoscimento ad ogni individuo di un diritto pieno e incondizionato di ricorso ad un giudice sovranazionale per la tutela dei propri diritti (*rectius*, di quelli sanciti dalla CEDU), si dovrebbe allora compiere una scelta in parte analoga a quella fatta nel quadro dell'Unione Europea alla fine degli anni '80, creando una struttura "duale" di controllo organizzata su due livelli: da una parte, un Tribunale di primo grado, giudice comune dei diritti dell'uomo, nella sostanza assimilabile, quanto a composizione e funzionamento, alla Corte attuale, dall'altra una Corte europea dei diritti dell'uomo, costituita da un numero ristretto di giudici, il cui intervento sarebbe limitato ad ipotesi eccezionali di decisione sulle grandi questioni di principio. I sostenitori di quest'ipotesi di riforma procedono ad un'analisi puntuale della fattibilità della stessa in termini di costi e organizzazione e propongono una disciplina della composizione, delle competenze e dei rapporti tra le due istanze di controllo, mettendo in particolare l'accento sul fatto che non si tratterebbe di due "gradi" di giudizio, bensì di due organi che svolgono funzioni differenti.

Una soluzione del genere sembra, in ultima analisi, confarsi pienamente a quella tradizionale impostazione per cui alla Corte dovrebbe essere riconosciuto un duplice ruolo: da un lato, decidere il caso concreto sottoposto alla sua attenzione, in vista della tutela immediata della vittima della violazione, rendendo, secondo le parole usate dallo stesso Comitato direttore nell'introduzione del rapporto finale, una "giustizia individuale"; dall'altro, costruire un "ordine pubblico europeo" interpretando e applicando quello "strumento costituzionale" che è la Convenzione (sent. Loizidou c. Turchia, 23 marzo 1995), e rendendo "grandi sentenze pilota" su questioni di principio di carattere generale. Sottolineare quest'ultimo aspetto del lavoro della Corte significherebbe, secondo una ricostruzione peraltro non pacificamente ammessa in dottrina, riconoscere il carattere "costituzionale", o "quasi-costituzionale", della giustizia resa dal giudice di Strasburgo.

L'obiettivo dichiarato del Comitato direttore era, d'altra parte, proprio quello di tentare di conciliare queste due "funzioni legittime per una Corte europea dei diritti dell'uomo". Tuttavia, come accennato in precedenza, la proposta contenuta nel "Rapporto finale" sembra mettere in pericolo l'esistenza stessa di un pieno e incondizionato diritto di ricorso individuale, il quale, al contrario, resterebbe inalterato nel suo contenuto essenziale nell'ipotesi di riforma descritta da ultimo.

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali