

PREMESSA

La relazione relativa all'attività compiuta nel corso del 2011, si inserisce in un momento di particolare attenzione rivolta verso la Corte europea dei diritti dell'uomo.

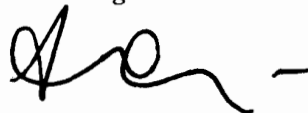
Il Governo, la Corte Costituzionale e gli organi di giurisdizione ordinaria, amministrativa e contabile si trovano oggi ad affrontare, ognuno per quanto di competenza, una complessa problematica, concernente il rapporto con le corti sovranazionali, tra le quali quella di Strasburgo. La situazione si è resa ancor più interessante in relazione ai rapporti tra le decisioni di Strasburgo e quelle della Corte di giustizia dell'Unione europea, dopo il recepimento nella Carta di Nizza dei principi in materia di diritti umani contenuti nella Convenzione di Roma. Al centro del dibattito si è posto, così, soprattutto il ruolo "sussidiario" della giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Sul futuro della Corte di Strasburgo, è stata recentemente tenuta una Conferenza di alto livello a Brighton, organizzata dal Regno Unito, il giudice eletto del quale è attualmente Presidente della Corte. Il Governo italiano ha partecipato con una ristrettissima delegazione.

Nella dichiarazione finale di Brighton si è posta in evidenza l'opportunità di rivedere sia il meccanismo di esecuzione delle sentenze della Corte, al cui coordinamento la legge 9 gennaio 2006, n. 12, ha preposto la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia i limiti degli indennizzi disposti dalla Corte, nel rispetto del ruolo sussidiario che essa deve avere e che è stato opportunamente ribadito.

In attesa degli sviluppi della riforma, la relazione illustra i risultati principali del lavoro di monitoraggio e coordinamento svolto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel corso del periodo di riferimento ai fini di una corretta esecuzione delle decisioni assunte dalla Corte nei confronti dell'Italia. Particolare attenzione è posta alle decisioni riguardanti altri Paesi, soprattutto per i principi applicabili in via generale.

Il Sottosegretario di Stato



PAGINA BIANCA

IL NUOVO RUOLO DELLA CORTE DI STRASBURGO
NEL SISTEMA DI PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI

PAGINA BIANCA

I IL NUOVO RUOLO DELLA CORTE DI STRASBURGO NEL SISTEMA DI PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI

1. IL PROCESSO DI RIFORMA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1.1 La Conferenza di Smirne

Il 27 aprile 2011, a conclusione della Conferenza tenuta a Izmir (Smirne), è stato adottato un documento con il quale, pur riconoscendosi lo straordinario contributo della Corte europea dei diritti dell'uomo alla tutela dei diritti umani in Europa, si riafferma fortemente l'importanza, già emersa nella precedente Conferenza dei Ministri di Interlaken (18 – 19 febbraio 2010), di scoraggiare linee di azione della Corte che producano l'effetto di incrementare lo sviluppo del contenzioso riferito a questioni bagattellari o teso a sollecitare una revisione della giurisprudenza nazionale. In tale contesto, gli Stati hanno confermato gli obblighi per interventi tesi a diminuire il carico di lavoro della Corte, avanti alla quale, al 31 agosto 2011, pendevano oltre 150.000 ricorsi non decisi, ed a disincentivare i ricorsi infondati, eventualmente mediante la previsione di un contributo agli oneri di giustizia.

In tal senso, le decisioni di Smirne hanno preso atto che le disposizioni introdotte dal Protocollo n° 14, pur avendo fornito finora risultati incoraggianti, non sono sufficienti a fornire una soluzione duratura e globale ai problemi del sistema giudiziario della Convenzione. Si è quindi ravvisata la necessità di proseguire la riflessione strategica a lungo termine sul ruolo futuro della Corte.

Ha formato oggetto di attenzione, in particolare, il nuovo criterio di ricevibilità adottato nel Protocollo n° 14, il quale – esaltando la “significatività” della violazione lamentata – non ha ancora sortito l'effetto voluto; è stato dunque invitato il Comitato dei Ministri ad elaborare criteri di ammissibilità più efficaci, ribadendosi l'essenzialità del principio *de minimis non curat praetor* già affermato a Interlaken e assicurando, soprattutto, che i casi siano trattati in conformità con il principio di sussidiarietà, riconoscendo il ruolo primario della giurisprudenza nazionale nell'interpretazione del diritto interno.

Nell'esprimere compiacimento per il miglioramento delle prassi seguite nell'adottare misure cautelari, la Conferenza ha sottolineato che la Corte non è un tribunale d'impugnazione cautelare, esprimendo l'idea che anche il trattamento delle richieste di provvedimenti provvisori – frequenti in tema di asilo e immigrazione – debba avvenire in piena conformità con il principio di sussidiarietà e sulla base di una valutazione dei fatti e delle circostanze del singolo caso e non sulla base dei precedenti giurisprudenziali della Corte.

Gli Stati sono stati nuovamente invitati a garantire efficaci rimedi giurisdizionali interni, siano essi di natura specifica o generale, che prevedano la possibilità di provvedimenti giudiziari su una presunta violazione della Convenzione e, se del caso, consentano un indennizzo, nonché ad assicurare che i programmi di formazione professionale dei giudici, dei pubblici ministeri e degli altri operatori della giustizia e della sicurezza forniscano informazioni adeguate in merito alla giurisprudenza della Corte relativa ai loro rispettivi campi professionali.

Considerando la necessità di adeguate misure nazionali per contribuire attivamente a diminuire il numero dei ricorsi alla Corte di Strasburgo, la Conferenza di Smirne ha altresì ipotizzato, su proposta di alcuni Stati, di introdurre una procedura che consenta alle giurisdizioni nazionali di ultima istanza di chiedere pareri consultivi della Corte relativamente alla interpretazione e all'applicazione della Convenzio-

ne, sì da evitare futuri accertamenti di violazioni. Si tratterebbe di un meccanismo simile a quella del rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, ma verosimilmente non vincolante.

Sviluppando un'idea già evidenziata nel corso della Conferenza di Interlaken, la Conferenza di Smirne ha ipotizzato la possibilità di introduzione di una procedura semplificata per la modifica della Convenzione in materia di questioni organizzative relative alla Corte. Nuovi scenari potrebbero godere, quindi, di una marcata flessibilità.

Infine, il Piano di *Follow Up* di Smirne ha preso atto del rilievo ormai assunto, per la riduzione del contenzioso, dall'esistenza di sentenze-pilota da parte della Corte e ha ribadito l'importanza delle procedure di esecuzione sotto la responsabilità condivisa degli Stati e del Comitato dei Ministri.

1.2 Cenni sulla Conferenza di Brighton

A seguito delle indicazioni sul ruolo e sul futuro della Corte emerse nelle Conferenze di Interlaken e di Smirne e in vista della terza Conferenza ad alto livello sul futuro della Corte che si sarebbe tenuta a Brighton, la Corte europea ha predisposto una "Opinione preliminare della Corte in preparazione della Conferenza di Brighton", adottata il 20 febbraio 2012 dall'adunanza plenaria.¹ Con essa, essen-

¹ L'Opinione preliminare della Corte in preparazione della Conferenza di Brighton (adottata il 20 feb 2012) formava oggetto di traduzione dall'inglese a cura del Ministero della Giustizia - Direzione Generale del Contenzioso e dei Diritti Umani, la quale veniva pubblicata sul sito della Corte. Detta traduzione si riporta di seguito:

"Opinione preliminare della Corte in preparazione della Conferenza di Brighton
(adottata dalla Corte in seduta plenaria il 20 febbraio 2012)

Introduzione: situazione e principi di riferimento

1. La Conferenza Ministeriale di Brighton, annunciata dalla presidenza del Regno Unito del Consiglio d'Europa, sarà la terza Conferenza di alto livello nello spazio di appena due anni dedicata al sistema della Corte e della Convenzione. Questo percorso, che ha avuto inizio ad Interlaken nel 2010 ed è poi proseguito ad Izmir nel 2011, costituisce il seguito delle discussioni che hanno portato all'adozione del Protocollo n. 14 nel 2004 e al Rapporto dei Saggi [Report of the Group of Wise Persons] presentato al Comitato dei Ministri nel 2006.

2. Il punto di partenza di tali iniziative è la riconferma, da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, del loro impegno verso il sistema della protezione dei diritti umani istituito dalla Convenzione e verso la Corte. Tale impegno comporta di compiere ogni sforzo possibile per assicurare i diritti e le libertà della Convenzione a livello nazionale e di accettare che tali sforzi siano soggetti ad un controllo giurisdizionale a livello europeo; presuppone inoltre che la Corte, in qualità di organo giudiziario cui è attribuito il compito di esercitare tale controllo, sia adeguatamente finanziata e composta da giudici altamente qualificati ed indipendenti. L'indipendenza della magistratura quale presupposto per lo stato di diritto [rule of law] si applica alla Corte così come avviene per gli organi giurisdizionali a livello nazionale.

3. Nel riconfermare il proprio impegno nei confronti di tale sistema, gli Stati hanno anche confermato la loro adesione al diritto di presentare ricorsi individuali poiché questo è al cuore del sistema della Convenzione. È il ricorso individuale che fa scattare la verifica del rispetto della Convenzione e che consente alla Corte di identificare i problemi a livello nazionale. Allo stesso tempo è pienamente riconosciuto e deve essere rafforzato il ruolo dei tribunali nazionali quali attori nel sistema della Convenzione e quali garanti primari dei diritti e delle libertà da questa protetti. È evidenziata l'importanza del dialogo tra i tribunali nazionali e la Corte di Strasburgo.

4. Un elemento chiave nel processo avviato ad Interlaken è stato l'accresciuto riconoscimento del fatto che la responsabilità dell'effettivo funzionamento della Convenzione deve essere condivisa. La Corte in linea di principio non dovrebbe, e in pratica non può, assumersi l'intero onere del lavoro generato dall'attuazione della Convenzione.

5. Un tema centrale è quello della necessità di assicurare che la Corte sia in una posizione che le consenta di trattare celermente le cause che le vengono sottoposte. Rimane tuttavia una situazione di squilibrio tra il carico di lavoro della Corte e la sua capacità.

6. Le tre principali componenti del carico di cause da esaminare possono essere identificate nelle seguenti: il massiccio afflusso di ricorsi irricevibili; l'ampio numero di cause seriali; e l'accumulo di cause potenzialmente fondate e non seriali.

Quali misure sono state prese dalla Corte?

Pre-Interlaken

7. La Corte, già prima di Interlaken, aveva preso diverse misure mirate ad accrescere l'efficacia del sistema della Convenzione. Essa ha pertanto sviluppato la procedura della sentenza pilota [pilot judgment procedure] per rispondere alla proliferazione delle violazioni strutturali e sistematiche in grado di generare un ampio numero di ricorsi provenienti da diversi paesi. Ha anche adottato una politica di prioritizzazione con lo scopo di concentrare le sue risorse, ed in particolare quelle della Cancelleria, sulle cause la cui decisione avrà il maggior impatto sul rafforzamento degli obiettivi della Convenzione nonché su quelle che sollevano le ipotesi più gravi di violazione dei diritti umani.

Protocollo n. 14

8. Dopo Interlaken e la successiva entrata in vigore del Protocollo n. 14, la Corte ha cercato in particolare di dare il massimo effetto al meccanismo del Giudice Unico mediante il quale un unico giudice, assistito da un relatore della Cancelleria, svolge una funzione di filtro. I risultati ottenuti dall'utilizzo di questa nuova procedura e dalla ristrutturazione della Cancelleria sono stati enormi, con un aumento di oltre il 30% di ricorsi decisi in questo modo in appena un anno. Tali risultati hanno consentito di prevedere una situazione in cui, per quanto riguarda il filtraggio, vi sarà un equilibrio tra le cause nuove e quelle decise ed una progressiva eliminazione dell'attuale arretrato. Come già indicato dalla Corte, il raggiungimento di questa situazione è condizionato dalla disponibilità di risorse aggiuntive per la Cancelleria, che potrebbero avere la forma di distacchi temporanei dagli Stati Contraenti.

9. Per quanto riguarda le altre innovazioni del Protocollo n. 14, la nuova competenza dei comitati di tre giudici [three judges committees] ai sensi dell'articolo 28 § 1 (b) ha cominciato a produrre i suoi effetti. I Comitati stanno gradualmente prendendo il posto delle Camere per quanto riguarda la decisione delle cause seriali. La Corte ha già ampiamente razionalizzato la sua procedura di trattazione di queste cause semplici, tuttavia è conscia che un esame più efficace e spedito delle cause seriali non costituisce una risposta a lungo termine a tale fenomeno. Anzi, più la Corte diviene efficiente nel trattare tali cause, più attrarrà cause di questo tipo, senza necessariamente affrontarne le motivazioni di fondo.

10. Il criterio di ricevibilità, previsto dall'articolo 35 § 3 (b) della Convenzione, dello svantaggio rilevante deve ancora raggiungere l'impatto previsto dagli autori del Protocollo. Finora la Corte ha applicato tale disposizione ad una trentina di cause e potrebbe utilizzare questo criterio con maggiore frequenza in futuro quando si sarà sviluppata la giurisprudenza e quando, a partire dal 1° giugno 2012, potranno utilizzarlo i Giudici Unici.

Seguito di Interlaken e Izmir

(a) Regolamenti amichevoli e dichiarazioni unilaterali

11. In risposta alle raccomandazioni formulate ad Interlaken e Izmir, la Corte ha ulteriormente sviluppato la sua pratica relativamente ai regolamenti amichevoli ed alle dichiarazioni unilaterali con il risultato che il numero di ricorsi decisi in questo modo è aumentato in modo significativo. Nel 2010 vi è stato un aumento del 94% di queste decisioni e nel 2011 di un ulteriore 25%.

(b) Misure provvisorie in virtù dell'articolo 39 del Regolamento

12. Una particolare preoccupazione espressa nell'ambito della Conferenza di Izmir è stata quella relativa all'aumento dell'afflusso di richieste di misure provvisorie in virtù dell'articolo 39 del Regolamento. Nel 2011 la Corte ha riorganizzato la propria modalità interna di trattazione di tali richieste urgenti ed ha modificato le sue procedure sia livello giudiziario che amministrativo. Ha anche rivisto le sue direttive in materia di pratica e, attraverso il suo Presidente, ha reso una dichiarazione pubblica sulla situazione. Le misure adottate hanno prodotto i loro effetti rapidamente, riportando questo aspetto del procedimento ad un ritmo più normale.

(c) Coerenza ed adesione

13. La Corte ha già tenuto conto dell'accento posto dalle due conferenze di alto livello sulla necessità di un alto grado di coerenza nell'interpretazione ed applicazione della Convenzione da una causa all'altra.

14. Al riguardo, benché sia appurato che nella giurisprudenza di Strasburgo non vi è una dottrina formale del precedente, la Corte ha a lungo riconosciuto che "è nell'interesse della certezza del diritto, della prevedibilità e della parità davanti alla legge che essa non si discosti, senza motivi cogenti, dai precedenti fissati nelle cause anteriori".

15. Il meccanismo della Convenzione per evitare l'incoerenza della giurisprudenza è costituito dalla Grande Camera. Accanto a tale strumento formale, la Corte ha altri meccanismi a disposizione per individuare e risolvere i potenziali problemi di incoerenza. A seguito della Conferenza di Interlaken, il Giurista della Corte li ha descritti in una nota trasmessa a tutti gli Agenti di governo.

16. La Corte ha continuato a riflettere sui miglioramenti. Per quanto riguarda la rinuncia alla giurisdizione da parte delle Camere a favore della Grande Camera (articolo 30), la Corte sta valutando di apportare un emendamento al Regolamento della Corte (articolo 72 del Regolamen-

to) che renda obbligatorio per una Camera rinunciare alla sua giurisdizione laddove essa prevede che si discosterà dalla giurisprudenza consolidata. Alla luce dell'importanza dell'obiettivo perseguito nonché del dichiarato attaccamento degli Stati alla coerenza nella giurisprudenza, si spera che essi si astengano dall'opporvi a tale rinuncia.

(d) Informazioni

17. Rispondendo direttamente ad Interlaken e Izmir, la Corte ha anche compiuto un notevole sforzo per aumentare le informazioni disponibili sulla sua procedura ed in particolare sulle condizioni per la ricevibilità. Pertanto la Corte ha pubblicato una dettagliata guida sulla ricevibilità, ora disponibile in 14 lingue grazie soprattutto al contributo di diversi Stati. Alla fine dello scorso anno ha messo in linea sul suo sito internet una lista di controllo per la ricevibilità [admissibility checklist], formata da una successione progressiva di domande per aiutare i potenziali ricorrenti a capire i motivi per i quali il loro ricorso potrebbe essere dichiarato irricevibile. È stato anche realizzato un breve video sulla ricevibilità che ha lo scopo di comunicare in un modo pratico e semplice il fatto che il 90% circa dei ricorsi non soddisfa i requisiti di ricevibilità, e che indica quali sono tali requisiti.

18. In conclusione, la Corte ha prontamente ed efficacemente risposto alle preoccupazioni sollevate ad Interlaken e Izmir ed ha proseguito nel percorso di riforma assegnatole. Continua a riflettere su ulteriori misure per razionalizzare e ottimizzare le sue procedure e i suoi metodi di lavoro ed i frutti di tale riflessione alimenteranno la Conferenza di Brighton.

Adozione o valutazione di nuove misure da parte della Corte

19. L'analisi del carico di lavoro della Corte mostra che vi sono diverse categorie di cause, ciascuna delle quali richiede una risposta diversa. Tali categorie sono identificate dalla politica di prioritizzazione della Corte che gli Stati, sia ad Interlaken che ad Izmir, hanno incoraggiato la Corte a perseguire. Più globalmente queste possono essere suddivise in: cause prioritarie (categorie I–III), cause non-prioritarie ma non-seriali (categoria IV), cause seriali (categoria V) e cause irricevibili (categorie VI e VII).

Cause irricevibili

20. Le misure adottate per razionalizzare il filtraggio con la procedura del Giudice Unico sono state esposte prima. Sono previste ulteriori misure, tra cui un'applicazione più rigorosa della regola dei sei mesi (articolo 35 § 1) e l'estensione all'intera Cancelleria e a tutti gli Stati dei metodi di lavoro sviluppati con questa procedura. Nel contesto di un'eventuale futura riforma è da evidenziare che, quale che sia il sistema adottato, sarà sempre necessario un attento filtraggio dei ricorsi in entrata e ciò, come già detto, avrà delle implicazioni in termini di risorse connesse con il volume delle cause in entrata (vedi sopra paragrafo 8).

Cause seriali

21. All'inizio del 2012 vi sono circa 34.000 cause non prioritarie seriali iscritte sul ruolo della Corte. 10.800 di queste sono state iscritte nel 2011. Allo stato, la Corte non è in grado di trattare tutte queste cause entro un lasso di tempo ragionevole. Sono cause che in genere riflettono una carenza della procedura esecutiva finalizzata ad assicurare l'adozione di misure generali efficaci e in cui la loro origine è già stata per definizione identificata in una precedente sentenza guida o pilota [leading or pilot judgment] ed è già stato determinato il punto di diritto di fondo. La Corte prevede di introdurre una prassi per cui, per le cause chiaramente seriali, la Cancelleria trasmetterebbe semplicemente una lista di tali cause direttamente al Governo, affinché siano regolate in modo appropriato. In assenza di obiezioni giustificate da parte del Governo, la mancata riparazione entro un determinato lasso di tempo porterebbe ad una "sentenza per default" ["default judgment"] con cui al ricorrente verrebbe riconosciuto un risarcimento.

Cause non-seriali non-prioritarie

22. L'accumulo di cause non-seriali di merito (al momento circa 19.000 con 4.600 nuovi ricorsi nel 2011) che non rientrano nelle prime tre categorie costituisce un problema particolarmente grave dato che queste possono sollevare questioni serie relative, ad esempio, al giusto processo, al rispetto per la vita privata o alla libertà di espressione ed associazione. Inoltre, l'esame dell'esercizio di questi diritti può anche rivelare serie violazioni dei diritti di fondo compresi nelle tre principali categorie di priorità.

23. Allo stesso tempo, molte di queste cause possono essere trattate sulla base della giurisprudenza consolidata della Corte ai sensi dell'articolo § 1 (b) e pertanto con una procedura sommaria del Comitato. La Corte prevede una più ampia interpretazione di tale nozione che è stata finora applicata esclusivamente nell'ambito delle cause seriali. Tale impostazione è pienamente conforme all'oggetto ed 19. L'analisi del carico di lavoro della Corte mostra che vi sono diverse categorie di cause, ciascuna delle quali richiede una risposta diversa. Tali categorie sono identificate dalla politica di prioritizzazione della Corte che gli Stati, sia ad Interlaken che ad Izmir, hanno incoraggiato la Corte a perseguire. Più globalmente queste possono essere suddivise in: cause prioritarie (categorie I–III), cause non-prioritarie ma non-seriali (categoria IV), cause seriali (categoria V) e cause irricevibili (categorie VI e VII).

Cause irricevibili

20. Le misure adottate per razionalizzare il filtraggio con la procedura del Giudice Unico sono state esposte prima. Sono previste ulteriori misure, tra cui un'applicazione più rigorosa della regola dei sei mesi (articolo 35 § 1) e l'estensione all'intera Cancelleria e a tutti gli Stati dei metodi di lavoro sviluppati con questa procedura. Nel contesto di un'eventuale futura riforma è da evidenziare che, quale che sia il sistema adottato, sarà sempre necessario un attento filtraggio dei ricorsi in entrata e ciò, come già detto, avrà delle implicazioni in termini di risorse connesse con il volume delle cause in entrata (vedi sopra paragrafo 8).

Cause seriali

21. All'inizio del 2012 vi sono circa 34.000 cause non prioritarie seriali iscritte sul ruolo della Corte. 10.800 di queste sono state iscritte nel 2011. Allo stato, la Corte non è in grado di trattare tutte queste cause entro un lasso di tempo ragionevole. Sono cause che in genere riflettono una carenza della procedura esecutiva finalizzata ad assicurare l'adozione di misure generali efficaci e in cui la loro origine è già stata per definizione identificata in una precedente sentenza guida o pilota [leading or pilot judgment] ed è già stato determinato il punto di diritto di fondo. La Corte prevede di introdurre una prassi per cui, per le cause chiaramente seriali, la Cancelleria trasmetterebbe semplicemente una lista di tali cause direttamente al Governo, affinché siano regolate in modo appropriato. In assenza di obiezioni giustificate da parte del Governo, la mancata riparazione entro un determinato lasso di tempo porterebbe ad una "sentenza per default" ["default judgment"] con cui al ricorrente verrebbe riconosciuto un risarcimento.

Cause non-seriali non-prioritarie

22. L'accumulo di cause non-seriali di merito (al momento circa 19.000 con 4.600 nuovi ricorsi nel 2011) che non rientrano nelle prime tre categorie costituisce un problema particolarmente grave dato che queste possono sollevare questioni serie relative, ad esempio, al giusto processo, al rispetto per la vita privata o alla libertà di espressione ed associazione. Inoltre, l'esame dell'esercizio di questi diritti può anche rivelare serie violazioni dei diritti di fondo compresi nelle tre principali categorie di priorità.

23. Allo stesso tempo, molte di queste cause possono essere trattate sulla base della giurisprudenza consolidata della Corte ai sensi dell'articolo § 1 (b) e pertanto con una procedura sommaria del Comitato. La Corte prevede una più ampia interpretazione di tale nozione che è stata finora applicata esclusivamente nell'ambito delle cause seriali. Tale impostazione è pienamente conforme all'oggetto ed allo scopo del Protocollo n. 14. Ancora una volta la Corte ritiene che tale impostazione debba essere supportata dalla responsabilità condivisa degli Stati - oltre allo specifico Stato convenuto - rispetto al sistema ed alla corrispondente necessità di tenere conto della giurisprudenza consolidata della Corte. Quando una causa può essere determinata in questo modo perché in effetti è manifestamente fondata, ci si può aspettare che gli Stati convenuti propongano dei regolamenti amichevoli oppure, se del caso, delle dichiarazioni unilaterali secondo una procedura di comunicazione semplificata o "leggera" in cui l'intervento del Cancelliere e l'aspetto giudiziario sarebbero minimi.

Cause prioritarie

24. Se le cause prioritarie sono risolte fuori della Corte e se si fa uso di una procedura sommaria per una porzione ben più ampia di cause non-seriali, la Corte avrà più tempo e risorse da dedicare alle cause che rientrano nelle prime tre categorie prioritarie. All'inizio del 2012 queste sono state circa 6.000. Nel 2011 sono stati ricevuti circa 1.500 ricorsi di questo tipo. Nel 2012 e successivamente la Corte intensificherà ulteriormente i suoi sforzi rispetto a tali cause. Queste sono cause che non sono riservate esclusivamente alle Camere: un ricorso altamente prioritario può essere deciso sulla base della giurisprudenza consolidata o può avere una natura seriale, o può avere entrambe le caratteristiche, e dunque può essere adatto per essere sottoposto ad un comitato, non perdendo tuttavia il suo status di priorità. Un esempio in tal senso può essere quello del problema cronico delle condizioni carcerarie che si riscontra in alcuni paesi.

Questioni per la Conferenza di Brighton

Scopo

25. La motivazione principale del processo di riforma è di assicurare che il carico di lavoro della Corte abbia una dimensione gestibile e che sia costituito da cause che sollevano importanti questioni rispetto alla Convenzione. La Corte può sottoscrivere questo scopo generale a due condizioni: la prima è che sia preservato il diritto di ricorso individuale e la seconda che siano posti in essere efficaci meccanismi (internazionali o nazionali) per regolare le cause fondate che la Corte non è in grado di trattare.

Attuazione interna

26. È comunemente condiviso che l'efficacia a lungo termine, se non la sopravvivenza, del sistema della Convenzione dipende da una migliore attuazione a livello nazionale. La Corte confida che tali questioni saranno trattate dalla Conferenza di Brighton e auspica che al riguardo emergano idee innovative. In particolare sottolinea l'importanza dell'effettiva attuazione da parte degli Stati

delle sentenze pilota e del prestare una seria attenzione alle implicazioni delle sentenze nei confronti degli altri Stati. La Corte dal canto suo proseguirà nei suoi sforzi tesi ad assicurare una migliore diffusione della giurisprudenza anche nelle lingue nazionali. La Corte ha creato un istituto di formazione giudiziaria dopo aver ricevuto il finanziamento del Human Rights Trust Fund [Fondo fiduciario dei diritti umani]. Il programma inizierà ad essere operativo ad aprile di quest'anno.

Dialogo con i tribunali nazionali

27. Un aspetto importante dell'attuazione interna è quello del dialogo rinforzato tra Strasburgo ed i tribunali nazionali. Nel perseguimento di tale dialogo la Corte ha regolarmente degli incontri di lavoro con i supremi organi giurisdizionali nazionali. Il dialogo giudiziario è possibile anche attraverso le sentenze. Un esempio recente è dato dalla sentenza della Grande Camera nella causa *Al-Khawaja e Tahery c. Regno Unito*. La Supreme Court del Regno Unito aveva comunicato a Strasburgo i suoi timori su quanto percepiva essere un'applicazione inflessibile della giurisprudenza della Corte rispetto all'equità di appoggiarsi alle prove "de relato", senza dare un'adeguata attenzione agli aspetti specifici delle norme di procedura penale del paese. Tale opinione è stata attentamente esaminata dalla Corte ed ha ricevuto un'ampia risposta nella sentenza della Grande Camera.

28. Nel quadro di una più ampia riflessione sulle riforme future si sta valutando la necessità di una nuova procedura di dialogo tra i tribunali nazionali e la Corte europea che abbia la forma di una giurisdizione di consulenza [advisory opinion jurisdiction]. La Corte è del parere che tale questione merita ulteriore riflessione. Sarà dunque diffuso sull'argomento un documento di riflessione preparato dalla Corte.

Indipendenza e status dei giudici

29. La presenza nella Corte di Giudici altamente qualificati ed indipendenti è di essenziale importanza sia per assicurare la qualità delle sue sentenze che per garantire che queste abbiano un peso sufficiente. Per raggiungere questo obiettivo si auspica che si continui a riflettere sui processi di selezione a livello nazionale così come sul nuovo panel consultivo. Lo status dei Giudici deve essere tale da attrarre candidati adeguatamente qualificati. Ciò dovrebbe comprendere l'esame delle condizioni alle quali i Giudici torneranno ai loro paesi di origine alla fine del loro mandato. Potrebbe anche essere opportuno rivalutare l'attuale limite d'età per i Giudici dato che, ora che i mandati non sono rinnovabili, questo è un aspetto meno importante. L'attuale sistema può impedire a Giudici di esperienza di completare l'intero mandato se non addirittura escludere la loro candidatura.

Accesso alla Corte

30. Per quanto riguarda la questione dell'accesso alla Corte, è importante confermare l'opposizione della Corte ad ostacoli quali tasse [fees] e l'obbligo di rappresentanza legale, sia per motivi di principio che pratici.

31. Per quanto riguarda la possibilità di introdurre un nuovo criterio per la ricevibilità, la Corte ritiene che nel contesto delle discussioni per una riforma a lungo termine sarebbe certamente giustificato un riesame delle attuali condizioni di ricevibilità. La Corte non è tuttavia convinta che un ritocco dei criteri di ricevibilità o l'aggiunta di altri (piuttosto che escludere le cause dall'esame per altri motivi) avrebbe un impatto rilevante sul suo carico di lavoro.

32. Per quanto riguarda la proposta specifica di un criterio legato alla misura in cui i ricorsi siano stati debitamente esaminati o meno dai tribunali nazionali, la Corte ritiene che tale principio, in pratica, regoli l'esame da essa effettuato dei ricorsi, sia per quanto riguarda la norma dell'esaurimento delle vie di ricorso che la questione di sapere se un ricorso sia "manifestamente infondato". Nella misura in cui un tale criterio miri a ridurre il carico di lavoro della Corte, è probabile che per valutare se i tribunali hanno proceduto al dovuto - o adeguato - esame o se hanno commesso un errore manifesto, la Corte dovrebbe comunque effettuare un esame sistematico ed approfondito.

Clausola del tramonto ("sunset clause")

33. La Corte è fermamente contraria alla cosiddetta "clausola del tramonto" ("sunset clause") per la quale i ricorsi che non siano comunicati prima dello scadere di un determinato lasso di tempo sarebbero automaticamente estinti. L'effetto arbitrario di una tale disposizione mal si accorda con il principio dello stato di diritto. Oltre a ciò, molto probabilmente, avrebbe l'effetto non voluto di far aumentare il numero dei ricorsi forse inutilmente comunicati.

Selezione dei ricorsi da trattare

34. La Corte non esclude la possibilità che, se il carico di lavoro continua ad aumentare, in futuro diventerà necessario prevedere l'introduzione di nuovi limiti al numero di ricorsi da trattare. La "sunset clause" è una possibilità che, come evidenziato sopra, la Corte ritiene inaccettabile. Un'altra possibilità sarebbe quella di poterli scegliere. Se fosse necessario adottare quest'approccio, la Corte preferirebbe ricorrere al criterio già esistente della "giurisprudenza consolidata". Con questo criterio, dove c'è una giurisprudenza consolidata, la Corte esaminerebbe il merito di un ricorso in seduta plenaria solo se ciò le fosse imposto dal rispetto dei diritti umani ai sensi dell'articolo 37 della Convenzione. Le cause ricevibili che non soddisfino tale criterio dovrebbero essere trattate fuori dalla Corte mediante una diversa procedura internazionale oppure mediante il rinvio ad un meccanismo nazionale.