

PREMESSA

La relazione annuale sull'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, prevista dalla legge 9 gennaio 2006, n. 12, giunge, con quella che qui si presenta, alla sua ottava edizione.

Nel tempo, le decisioni della Corte hanno trovato un progressivo, ma costante aumento di importanza nel quadro giurisprudenziale europeo, contribuendo anche, in modo molto significativo, ad evidenziare le situazioni di deficit sistemico nella tutela dei diritti umani all'interno dei 47 Paesi partecipanti al Consiglio d'Europa, con un bacino di utenza di ben 800 milioni di persone, impegnati nella difesa dei diritti umani anche in presenza di fenomeni imponenti di immigrazione, in contesti molto eterogenei.

Nell'inaugurare l'anno giudiziario della Corte, il 25 gennaio 2013, il Presidente Dean Spielmann ha sottolineato che, a fronte di 150.000 ricorsi pendenti all'inizio del 2012, alla fine dell'anno le pendenze della Corte si erano ridotte a circa 128.000, denotando un incremento delle definizioni intorno al 67%. Il risultato, indubbiamente lusinghiero, è, in buona parte, dipendente dall'applicazione di nuovi strumenti di definizione dei ricorsi, di carattere prevalentemente procedurale. Il consistente aumento del numero dei ricorsi dichiarati irricevibili (circa il 70% in più rispetto al 2011), è certamente un segno di indirizzo di grande interesse nello studio dei rimedi di deflazione del carico degli uffici giudiziari ed è anche un virtuoso segnale di come, con strumenti adeguati, si possa puntare ad esaltare la Corte nel suo ruolo fondamentale, di carattere "sussidiario" a fronte della priorità dei rimedi giurisdizionali interni.

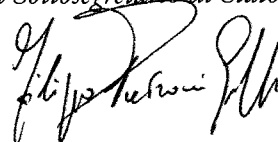
L'importanza della sussidiarietà dei compiti della Corte è stata riaffermata con molta determinazione nella Conferenza di Brighton, tenutasi nell'aprile 2012, i cui esiti sono riferiti diffusamente nella relazione.

Esaltare la sussidiarietà della giurisprudenza di Strasburgo costituisce, soprattutto, un impulso al miglioramento dei sistemi di tutela "interni", che, in Italia, trovano il punto focale di chiusura e garanzia nella giurisprudenza costituzionale, ordinaria, amministrativa e contabile e nell'opera di sostegno ed approfondimento dell'Avvocatura dello Stato. Non secondaria in quest'opera, è anche la cura posta dall'Esecutivo, dal Parlamento, dalle Regioni e da chi opera nell'Amministrazione, nel migliorare il sistema di attuazione e tutela dei diritti umani, anche in riferimento a quelle situazioni "strutturali", che si presentano, per ciò solo, significativamente difficili da affrontare.

L'impegno del Governo è, oggi, particolarmente forte in questo campo: su tematiche "seriali" come quella dell'eccessiva durata dei procedimenti, sono stati ideati sistemi di abbattimento dell'arretrato ed altro ancora si intende fare. Su altri temi importanti, come il sovraffollamento carcerario, l'impegno del Governo italiano è particolarmente mirato, sviluppandosi sia nel deflazionare la popolazione carceraria, mediante forme alternative alla detenzione, sia nel migliorare le condizioni di reclusione.

L'obiettivo è quello di poter raggiungere un giorno l'"autosufficienza" in materia di diritti umani, come anche l'Unione europea, che ha recepito i principi della Convenzione europea, incoraggia a fare sollecitamente.

Il Sottosegretario di Stato



PAGINA BIANCA

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

PAGINA BIANCA

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

1. IL NUOVO RUOLO DELLA CORTE EUROPEA: VALORIZZAZIONE DEI PRINCIPI DI SIDIARITÀ E DEL MARGINE DI APPREZZAMENTO DEGLI STATI

Il Presidente della Corte europea, Dean Spielmann, nella relazione di accompagnamento al bilancio dell'attività della Corte¹, sottolinea che il 2012 è da considerare un anno di transizione nella leadership della Corte stessa e di significativi cambiamenti nel suo ruolo giudiziale. In effetti, la posizione della Corte, nell'ambito dell'assetto delle giurisdizioni interne dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, potrebbe significativamente mutare con l'adozione e la ratifica del protocollo n. 15, da considerare il vero, importante prodotto della Conferenza di Brighton. La finalità del protocollo è quella di rinforzare il collegamento tra Corte ed ordinamenti interni e circoscrivere, nel tempo, modalità di accesso e definizioni da parte della Corte stessa.

Il 26 aprile 2013, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, ha approvato l'Opinion 283² sul progetto del protocollo n. 15, con sole 5 astensioni. A parte

¹ La prefazione del Presidente Spielmann al bilancio della Corte europea per l'anno 2012 è consultabile al link: http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2012_FRA.pdf

² Opinion 283 (2013) Provisional version

Author(s): Parliamentary Assembly

Origin: Assembly debate on 26 April 2013 (18th Sitting) (see Doc. 13154, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Chope). Text adopted by the Assembly on 26 April 2013 (18th Sitting).

1. The Parliamentary Assembly is of the view that draft Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5, "the Convention"), as submitted to it on 17 January 2013, can be adopted by the Committee of Ministers and opened for signature and ratification as presently drafted, without amendment.
2. The Assembly has been kept fully aware of – and implicated in – the process leading up to the completion of the drafting process of the said draft protocol, and, in the light of the Opinion provided on this text by the European Court of Human Rights ("the Court"), on 6 February 2013, endorses:
 - 2.1. the insertion, in the Convention's Preamble, of a reference to the principle of subsidiarity and the doctrine of the margin of appreciation, as developed in the Court's case law;
 - 2.2. as concerns the election of judges to the Court, the replacement of the age limit of 70 by that of a requirement that candidates be below the age of 65 on the date by which the list of three candidates is to be received by the Assembly (thereby extending de facto the age limit to the age of 74);
 - 2.3. the removal, from Article 30 of the Convention, of the words "unless one of the parties to the case objects", concerning relinquishment of jurisdiction by a Chamber in favour of the Grand Chamber;
 - 2.4. the shortening, from six to four months, of the time limit within which an application can be brought before the Court after all domestic remedies have been exhausted, as stipulated in Article 35, paragraph 1, of the Convention;
 - 2.5. the deletion of the present admissibility requirement, in Article 35, paragraph 3.b, of the Convention, which specifies that no case be rejected under this provision if it has not been duly considered by a domestic court.
3. As (draft) Protocol No. 15 is an amending protocol, it must be ratified by all the High Contracting Parties to the Convention for it to enter into force. Due to the fact that the proposed changes to the text are principally of a technical and uncontroversial nature, the Assembly urges all the Parties to the Convention, and in particular their legislative bodies, to ensure this instrument's rapid signature and ratification.

le modifiche ai requisiti d'età dei giudici e alle condizioni di rinvio dell'affare alla Grande Camera, il protocollo prevede una sostanziale modifica dei criteri di ricevibilità, limitando a soli quattro mesi il termine perentorio per ricorrere alla Corte dopo l'esperimento dei rimedi interni; prevede, inoltre, che la Corte possa rifiutare l'esame di un ricorso se il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio importante ed il caso non sia stato adeguatamente esaminato da un giudice interno. Ma l'aspetto certamente più significativo del protocollo n. 15, come viene anche sottolineato dal Presidente Spielmann, è l'inserzione, nel preambolo della Convenzione, del riferimento al principio di sussidiarietà ed alla teoria del "margine di apprezzamento" come sviluppata dalla stessa giurisprudenza della Corte. Finora la teoria o "dottrina" del "margine di apprezzamento" si è evoluta, cautamente, in termini meramente giurisprudenziali e prevalentemente in merito all'applicazione degli articoli 5, 6, 8-11 della Convenzione, per sottendere il rispetto di una facoltà sostanzialmente derogatoria alle disposizioni della Convenzione, lasciata agli Stati membri, come una forma, cioè, di autolimitazione dei propri poteri da parte della Corte di fronte a scelte che costituiscono manifestazione di sovranità, anche quando potrebbero rappresentare limitazione o interferenza con una libertà garantita dalla Convenzione. Il margine di apprezzamento, che si colloca oltre la possibilità di deroga al sistema per sussistenza di una "situazione di guerra" o di "altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione", prevista dall'articolo 15 della Carta, per comprendere situazioni eccezionali di sospensione del sistema delle garanzie, rappresenta, in definitiva, la linea di confine tra la limitazione della sovranità derivante dal recepimento della Convenzione e la libera organizzazione degli interessi interni di uno Stato membro. Il suo passare da mera "dottrina giurisprudenziale", a principio cardine riconosciuto nel preambolo della Convenzione, sicuramente rafforza la sovranità dei Paesi membri, nella misura in cui consente astrattamente di valorizzare in misura maggiore il rispetto delle diversità giuridiche, culturali e sociali dei Paesi del Consiglio d'Europa, con maggiore spazio per quelle che si usano definire "clausole di interferenza", e, cioè, di circoscrivere l'efficacia delle norme della Convenzione, limitandone la portata, in una stretta valutazione degli assetti del Paese di riferimento.

2. LA DICHIARAZIONE DI BRIGHTON

La relazione al Parlamento per l'anno 2011³ riferisce del dibattito che, a seguito delle indicazioni sul ruolo e sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo emerse nelle Conferenze di Interlaken (18-19 febbraio 2010) e di Smirne (26-27 aprile 2011), sarebbe proseguito nella Conferenza di Brighton, organizzata dal Regno Unito, il 18-20 aprile 2012, durante la Presidenza britannica del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Il testo della dichiarazione finale della Conferenza è allegato alla presente relazione (v. *infra* Documenti, n.1).

L'iniziativa della Presidenza britannica era stata preceduta dal discorso che il primo ministro David Cameron aveva tenuto presso il Consiglio d'Europa il 25 gennaio 2012⁴, nell'ambito del quale aveva chiarito che gli obiettivi del suo governo si incentravano: a) sul rafforzare la sussidiarietà della Corte, dovendo un maggior campo di azione in tema di diritti umani essere riservato allo Stato, di cui dovrebbe

³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Relazione al Parlamento per l'anno 2011, "L'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano – Legge 9 gennaio 2006, n. 12", p. 12 ss.

⁴ Il discorso in versione integrale può leggersi sul Guardian in pari data: <http://www.guardian.co.uk/law/2012/jan/25/cameron-speech-european-court-human-rights-full>.

essere ampliato il “margine di apprezzamento” per consentire applicazioni, anche diversificate in sede locale, delle norme della Convenzione, sulla base di decisioni democraticamente assunte dai Parlamenti nazionali; b) sul migliorare l’efficienza della Corte, schiacciata sotto il peso del crescente numero di ricorsi; c) sul migliorare il meccanismo per la nomina dei giudici.

Il programma della Presidenza britannica era stato preceduto anche da un’ampia consultazione internazionale, con la partecipazione di esponenti del Consiglio d’Europa, realizzatasi in una Conferenza informale tenuta il 17-19 novembre 2011 a Wilton Park, sempre nel Regno Unito, le cui conclusioni⁵ sono state poi richiamate nella dichiarazione di Brighton. A Wilton Park erano state affrontate le sfide che investono il sistema della Convenzione, tra le quali il carico di lavoro della Corte e l’arretrato di domande pendenti, le violazioni sistematiche/sistemiche da parte di alcuni Stati e il ruolo della Corte, le risorse a disposizione della Corte, la relazione tra la Corte e i Parlamenti nazionali, la percezione della Corte presso il pubblico.

Già a Wilton Park si erano posti i capisaldi delle azioni programmatiche che sarebbero state formalizzate poi a Brighton, tra le quali il rafforzamento dell’implementazione nazionale della Convenzione, in particolare tramite l’esecuzione delle decisioni giudiziarie, e l’urgente necessità di una riforma, che consentisse di raggiungere un equilibrio tra i casi sopravvenuti e quelli definiti dalla Corte, da mantenere a un livello gestibile, ma inferiore a quello di oggi, senza indebolire la tutela dei diritti umani.

In questo senso, la dichiarazione di Brighton risulta certamente coerente con l’azione politica che l’aveva preceduta.

Essa è suddivisa in sette sezioni, relative ai seguenti temi: l’attuazione della Convenzione a livello nazionale; l’interazione tra la Corte e le autorità nazionali; i ricorsi alla Corte; l’esame dei ricorsi ad opera della Corte; i giudici e la giurisprudenza della Corte; l’esecuzione delle sentenze della Corte; il futuro del sistema della Convenzione e della Corte.

Se nelle prime due sezioni viene recepito il sistema di sussidiarietà, quale proposto dalla Presidenza britannica e su cui si era formato, nell’ambito della Conferenza, ampio consenso tra gli Stati membri, va notato che in tale ambito la stessa Corte è invitata – dalla dichiarazione – a lavorare di concerto con le autorità nazionali in conformità con il principio di sussidiarietà e con la dottrina del margine di apprezzamento nazionale. La dichiarazione è, sul punto, netta nell’individuare un ruolo della Corte “*in una posizione tale da concentrare i propri sforzi sulle violazioni gravi o diffuse, sui problemi sistemici e strutturali e sulle questioni importanti di interpretazione e applicazione della Convenzione*”; “*quindi essa stessa avrebbe bisogno di porre rimedio a meno violazioni e di conseguenza emettere meno sentenze.*”.

Quanto alle sezioni successive, in quelle che riguardano l’efficienza della Corte si ipotizzano misure per ridurre il numero di ricorsi ricevibili, stabilendosi i modi per migliorare le modalità con cui la Corte si occupa della trattazione dei ricorsi. La dichiarazione affronta poi l’esigenza di migliorare le procedure di selezione dei giudici e si occupa anche della chiarezza e coerenza della giurisprudenza della Corte, spesso oggetto di doglianze da parte degli osservatori. Con la dichiarazione, infine, gli Stati riconoscono che le misure adottate a Brighton non possono fornire una soluzione definitiva e si stabiliscono, pertanto, procedure di esame ulteriore, forse più radicale, del problema in futuro.

Alcune delle misure proposte a Brighton, per la realizzazione delle quali è investito – tra le altre istanze e unitamente alla stessa Corte - il Comitato dei Ministri

⁵ La relazione finale, intitolata “2020 Vision for the European Court of Human Rights”, può leggersi su <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/wp1139-report.pdf>.

del Consiglio d'Europa, in un lasso temporale che va fino al 2015, possono così sintetizzarsi:

- a) completare l'istituzione in tutti gli Stati membri di Autorità indipendenti nazionali dei diritti dell'uomo (misura questa che attende esame in Italia)⁶;
- b) favorire un riesame della legislazione da parte dei Parlamenti nazionali;
- c) introdurre nuove procedure di ricorso nazionali (in Italia, il rimedio meramente risarcitorio della legge "Pinto"⁷ è stato più volte giudicato inadeguato, sia nell'ambito del Consiglio d'Europa che in sede giurisdizionale interna);
- d) ottenere che le giurisdizioni nazionali si uniformino maggiormente alla giurisprudenza di Strasburgo;
- e) avvisare i potenziali ricorrenti sulle limitazioni della tutela apprestata dalla Convenzione tramite accesso alla Corte.

Il punto focale della dichiarazione di Brighton, dunque, concerne l'esaltazione della sussidiarietà del sistema della Convenzione, nel rispetto del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati. Al riguardo, infatti, il dibattito giuridico-politico, anche di critica verso la Corte di Strasburgo, risulta molto forte (usandosi nei confronti della Corte il termine di "*meddling Court*"). In tale direzione la Corte viene richiamata a dare più coerenza alla sua stessa giurisprudenza, ritenuta non sempre costante e, talvolta, invasiva di scelte degli ordinamenti nazionali ai quali il margine di apprezzamento è riconosciuto in maniera difforme. Come accennato al paragrafo 1, ragioni di trasparenza e di accessibilità hanno consigliato di inserire nella dichiarazione il riferimento al principio di sussidiarietà e alla dottrina del margine di apprezzamento, sviluppati nella giurisprudenza della Corte - al fine di ricevere applicazione generalizzata - nel preambolo della Convenzione. In questo senso si è provveduto con il *draft* del protocollo n. 15.

Pare necessario, infine, menzionare che ulteriore sviluppo riflesso nella dichiarazione di Brighton concerne l'idea di un rinvio pregiudiziale, con finalità interpretativa di norme della Convenzione, da parte del giudice nazionale nei confronti della Corte di Strasburgo, da proporsi prima della decisione di una fattispecie al livello nazionale.

Un vantaggio di tale sistema, che potrebbe anche vedere nella pronuncia della Corte una mera formulazione di un parere, non vincolante per gli altri Stati, consisterebbe nel meglio distinguere la valutazione dei fatti (lasciata al giudice nazionale) dall'interpretazione della Convenzione (attribuita congiuntamente ai giudici nazionali e di Strasburgo). La proposta, però, non ha raggiunto a Brighton un consenso adeguato.

3. GLI SVILUPPI DEL PROCESSO DI ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CEDU

Nella relazione al Parlamento per il 2011⁸ si è riferito in ordine alle elaborazioni congiunte tra delegazioni del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea al fine di pervenire alla definizione degli strumenti giuridici attraverso i quali realizzare l'ade-

⁶ Il relativo disegno di legge (A.C.4534), all'esame della Camera nella precedente legislatura, dopo l'approvazione dal parte del Senato il 20 luglio 2011, non ha terminato l'iter parlamentare. La Commissione Affari costituzionali, alla quale è stato assegnato in sede referente, ne ha completato l'esame il 18 dicembre 2012.

⁷ Legge 24 marzo 2001 n. 89.

⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Relazione al Parlamento anno 2011, "L'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano - Legge 9 gennaio 2006, n. 12", pagg. 21 e seguenti.

sione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, contemplata dal Trattato di Lisbona. In particolare, si è dato conto del rapporto presentato il 14 ottobre 2011 e delle difficoltà evidenziatesi.

Il 13 giugno 2012, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha incaricato il Comitato già dallo stesso delegato (CDDH – *Steering Committee for Human Rights*) di proseguire su nuove basi i negoziati con l'Unione europea, costituendo un gruppo *ad hoc* denominato “47 +1”.

Successivamente si sono tenute, da parte di detto gruppo, audizioni con esponenti della società civile, nonché più riunioni di negoziato, al cui esito – in data 5 aprile 2013 – sono state predisposte ipotesi di strumenti riviste a livello dei negoziatori.⁹ Le ipotesi sono state trasmesse al CDDH, in vista della successiva sottoposizione al Comitato dei Ministri.

Tali ipotesi di strumenti, che costituiscono un “pacchetto” che, nell'intenzione dei negoziatori, dovrebbero approvarsi congiuntamente, si concretano in:

- a) un progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
- b) un progetto di dichiarazione da parte dell'Unione europea;
- c) un progetto di integrazione del Regolamento del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per la supervisione dell'esecuzione delle sentenze;
- d) un'ipotesi di modello di protocollo di intesa con relazione esplicativa in vista dell'accordo di adesione.

Come risulta dagli atti del gruppo *ad hoc*, il rappresentante dell'Unione europea ha sottolineato l'opportunità che, prima del varo dell'accordo, siano posti in essere alcuni passaggi procedurali e politici all'interno dell'Unione stessa, tra i quali:

- a) la richiesta di un parere della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla compatibilità del progetto di accordo con i trattati dell'UE;
- b) l'adozione all'unanimità da parte del Consiglio dell'Unione europea della decisione che autorizza la firma dell'Accordo di adesione, essendo l'adozione di tale decisione, a sua volta, subordinata ad un accordo politico sulle regole da seguirsi all'interno dell'UE.

Se l'espletamento di tali adempimenti da parte dell'Unione potrebbe ritardare l'ulteriore percorso in vista dell'adozione degli strumenti indicati, va anche tenuto conto che le ipotesi descritte rappresentano anche per il Consiglio d'Europa ancora un mero schema di lavoro, essendo attesa una risoluzione del Comitato dei Ministri, previo interpello degli organismi interni.

⁹ Il progetto può leggersi al seguente link: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Working_documents/47_1\(2013\)007_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Working_documents/47_1(2013)007_EN.pdf)

PAGINA BIANCA