

PREMESSA

PAGINA BIANCA

L'analisi delle sentenze di violazione pronunciate dalla Corte europea e le misure apprestate dai governi per porvi riparo rappresentano una sorta di biografia degli Stati nel campo dei diritti fondamentali dell'individuo e delle minoranze.

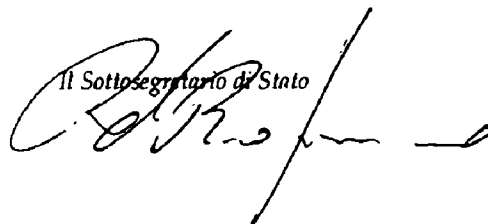
L'istantanea che fotografa il nostro Paese per l'anno appena trascorso prende atto di un sistema giudiziario ed amministrativo che presenta ancora profili di criticità strutturale, rispetto ai quali il governo, con i recenti provvedimenti, ha iniziato a reagire con riforme puntuali.

Un sistema giuridico in grado di assicurare in tempi rapidi certezza ed affidabilità, infatti, ed una burocrazia capace di costruire un rapporto di fiducia col cittadino, sono determinanti della crescita sociale ed economica, mentre tendono a frenare il processo di sviluppo e modernizzazione e a scoraggiare investimenti nazionali ed esteri una serie di fattori quali ad esempio una scarsa affidabilità nella tutela dei diritti di proprietà, una burocrazia ingessata, e la mancanza di norme efficienti capaci sia di garantire l'applicazione della legge sia di assicurare il rispetto dei contratti, come riscontrabile nelle violazioni qui segnalate.

Nel corso dell'anno in esame il Governo è più volte intervenuto, anche ottenendo dalla Corte europea la rettifica di sentenze dovute alla non conoscenza di informazioni cruciali. Soprattutto, è di questi giorni il giudizio positivo del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa al piano presentato dal Governo per affrontare il problema del sovraffollamento carcerario (sentenza pilota emessa nel caso Torreggiani l'8 gennaio 2013).

Siamo fiduciosi che la stagione di riforme istituzionali, costituzionali e strutturali che il Governo ha avviato per recuperare i ritardi del Paese e che potranno dispiegarsi appieno nei prossimi mesi, avranno efficacia anche per un più pieno dispiegamento dei diritti dei cittadini, inevitabilmente compressi se uno Stato non funziona come dovrebbe.

Il Sottosegretario di Stato



PAGINA BIANCA

GLI SVILUPPI DEL PROCESSO DI RIFORMA DELLA CORTE
EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PAGINA BIANCA

**1. ULTERIORI EVOLUZIONI DEL RUOLO DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI
DI L'UOMO ALLA LUCE DEI PROTOCOLLI N. 15 E N. 16**

Nella presentazione del rapporto annuale relativo al 2013¹, il presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Dean Spielmann, ha sottolineato come l'anno 2013 sia stato il primo, dopo il 2009, nel quale non si sono tenute Conferenze ad alto livello sul futuro della Corte; ciò, secondo Spielmann, ha dato occasione alla Corte di implementare le decisioni adottate nelle tre Conferenze di Interlaken, Smirne e Brighton e agli Stati membri di assumere iniziative per introdurre le riforme necessarie per garantire l'effettività a livello nazionale dei diritti protetti dalla Convenzione, secondo il nuovo modello delle relazioni tra Corte e Stati, sviluppato nell'ambito delle predette Conferenze, modello che intende valorizzare il ruolo diretto degli Stati stessi nel presidio delle tutele e riservare alla Corte un ruolo di supervisione, che si traduce anche in un alleggerimento del suo compito.

Alla luce di tale constatazione, si ha conferma che il cammino delle riforme si è effettivamente avviato, come le predette Conferenze auspicavano, lungo la direttrice del principio di sussidiarietà che, accanto alla teoria del margine di apprezzamento, si pone quale fulcro attorno al quale si ridisegna il quadro delle interazioni tra Corte e Autorità nazionali nel sistema di protezione dei diritti umani.

Nella medesima direzione si volgono, poi, gli ulteriori approdi registrati nel corso del 2013, che si sono concretizzati nell'apertura alla firma dei Protocolli n. 15 e n. 16, rispettivamente alle date del 24 giugno e del 2 ottobre.

Come è stato evidenziato nella Relazione per il 2012, il più importante prodotto della Conferenza di Brighton è stato infatti l'adozione del Protocollo n. 15 (infra Documenti n. 1)². Coerentemente, l'aspetto più significativo del Protocollo in questione è proprio l'introduzione, nel Preambolo della Convenzione, dell'enunciazione del predetto principio di sussidiarietà e della connessa teoria del margine di apprezzamento.

E' ulteriormente consequenziale, dunque, che la stessa Corte europea sia stata invitata - dalla Dichiarazione di Brighton - a lavorare di concerto con le Autorità nazionali in conformità con il principio di sussidiarietà e con la dottrina del margine di apprezzamento nazionale, ciò che dunque la Corte, mediante la predetta esternazione del suo presidente, si avvia ad interpretare come suo ruolo. La Dichiarazione, del resto, era stata netta nell'individuare il ruolo della Corte "in

¹ Annual Report 2013, Registry of the European Court of Human Rights, Strasbourg, 2014, in http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2013_ENG.pdf.

² Quanto al contenuto, si rinvia alla Relazione per l'anno 2012, pagg. 11 e ss.. Il Protocollo è in corso di ratifica da parte dell'Italia.

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”, lasciando agli Stati membri le residue problematiche; “quindi essa stessa avrebbe bisogno di porre rimedio a meno violazioni e di conseguenza emettere meno sentenze”.

Nel 2013 il processo in corso, teso alla ulteriore riforma del sistema, è stato perseguito anche con l’adozione del Protocollo n. 16 (v. infra Documenti n. 2)³, adottato dal Comitato dei ministri nella seduta del 10 luglio 2013.

Come è stato notato, l’adozione di due nuovi Protocolli nello stesso anno è in sé segno dell’impulso alla riforma.

Quanto al contenuto, deve menzionarsi che il Protocollo introduce l’istituto della “procedura di consultazione” (c.d. *advisory opinion*). Essa consente alle giurisdizioni superiori nazionali – la cui designazione compete agli stessi Stati membri – di adire direttamente la Corte di Strasburgo allo scopo di ottenere una pronuncia interpretativa della portata, a livello di questioni di principio, di una o più disposizioni della Convenzione la cui applicazione venga in rilievo nel giudizio pendente a livello interno.

Sono punti chiave della nuova procedura:

- 1) la facoltatività della richiesta di parere;
- 2) la legittimazione a promuovere la procedura riservata alle “giurisdizioni superiori di un’Alta parte contraente”, designate, come detto, dagli Stati. La scelta limitata alle più alte giurisdizioni appare coerente con l’idea dell’esaurimento delle vie di ricorso interne;
- 3) la tipologia delle questioni che possono formare oggetto della richiesta di parere, limitate alle “questioni di principio relative all’interpretazione o all’applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli”. Ne deriva che resta appieno nella responsabilità del giudice nazionale applicare i principi enunciati dalla Corte al caso di specie;
- 4) la pendenza di una causa dinanzi al giudice richiedente, che deve esporre alla Corte europea il contesto giuridico e fattuale rilevante e le ragioni che hanno indotto a richiedere il parere;
- 5) la non vincolatività del parere richiesto; come spiega il *Rapporto esplicativo* sul Protocollo (infra Documento n. 3),⁴ i pareri sono emessi nell’ambito di un dialogo tra la Corte e le autorità nazionali: ne consegue che è l’autorità giudiziaria nazionale a decidere degli effetti del parere richiesto sul procedimento in corso dinanzi a sé.

³ Il Protocollo è in corso di ratifica da parte dell’Italia.

⁴ *Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - Explanatory Report* http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_explanatory_report_ENG.pdf