

## IL RICORSO ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.

### Parte prima: Come presentare un ricorso valido alla Corte Europea dei diritti dell'uomo. Analisi della fase pregiudiziale.

1. Premessa. 2. La procedura di presentazione del ricorso. 3. Il principio di autosufficienza del ricorso. 4. La produzione documentale da allegare al ricorso. 5. Le modifiche alla "Rule 47" entrate in vigore il 1 gennaio 2016 ed il nuovo formulario di ricorso. 6. Gli errori più comuni nella redazione del ricorso e le conseguenze del mancato rispetto dei requisiti della Rule 47. 7. Le eccezioni. Brevi cenni.

#### 1. Premessa.

*"Al 31 dicembre 2015 il numero di ricorsi, pendenti nella fase pre-giudiziale, ammontava a 10.000, in calo del 48% rispetto alla stessa data dell'anno precedente (19.050)".*

*"Il numero di ricorsi smaltiti nella fase "amministrativa" nel 2015 è stato di 32.400, in aumento del 29%. Il 45% di questi fascicoli è stato eliminato ai sensi della Rule 47<sup>1</sup>".*

Dal dato statistico emerge in maniera evidente che un numero elevatissimo di ricorsi non supera neanche il vaglio preliminare di ricevibilità, vale a dire quella fase di valutazione della sussistenza dei requisiti formali minimi che un ricorso deve avere per essere assegnato in decisione ad un organo giudiziario (Giudice unico, Comitato o Camera).

#### 2. La procedura di presentazione del ricorso.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), ai sensi dell'art 34 della Convenzione ("*Individual applications*"), è competente ad esaminare i ricorsi presentati da persone fisiche, da organizzazioni o da società che ritengono di aver subito la violazione di uno o più diritti riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e da uno dei suoi protocolli (1, 4, 6, 7, 12, 13) da parte di uno Stato che ha ratificato la Convenzione.

La procedura di presentazione del ricorso è disciplinata dalla "Rule 47"<sup>2</sup> del Regolamento di procedura della CEDU<sup>3</sup> che costituisce la base normativa della fase preliminare di esame del ricorso oltre che uno strumento pratico per la gestione della stessa.

Per quanto riguarda le modalità di presentazione del ricorso in concreto, sul punto la Rule 47 è chiara nello stabilire che il ricorso va presentato mediante il *formulario* appositamente istituito dalla Cancelleria della CEDU<sup>4</sup>:

*"Ogni ricorso depositato a norma dell'articolo 34 della Convenzione è presentato mediante il formulario di ricorso fornito dalla Cancelleria, salvo che la Corte decida altrimenti. Il ricorso deve contenere tutte le informazioni richieste nelle diverse parti del formulario..".*

---

<sup>1</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2015\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2015_ENG.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/Rule\\_47\\_ITA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Rule_47_ITA.pdf)

Così come modificata dalla Corte il 17 giugno e l'8 luglio 2002, l'11 dicembre 2007, il 22 settembre 2008, il 6 maggio 2013, il 1 giugno e il 5 ottobre 2015.

<sup>3</sup> [http://echr.coe.int/Documents/Rules\\_Court\\_ENG.pdf](http://echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf)

<sup>4</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/Application\\_Form\\_ITA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Application_Form_ITA.pdf)

Nelle direttive pratiche sulla compilazione del ricorso<sup>5</sup> è, inoltre, specificato che va presentato in forma scritta e che solo il ricorso proposto mediante l'apposito formulario completo in ogni sua parte è considerato valido ed efficace ed idoneo ad interrompere il termine di decadenza di sei mesi di cui all'art. 35 § 1 della Convenzione.

Il formulario va inviato per posta e deve recare obbligatoriamente le firme in originale (“*Il formulario di ricorso deve essere firmato dal ricorrente o dal suo rappresentante*”).

La *Rule 47* disciplina il contenuto essenziale per la validità ed efficacia del ricorso, affinché lo stesso possa essere esaminato nel merito, perfettamente rappresentato nella struttura stessa del formulario.

Nella prima parte, il contenuto del ricorso è finalizzato essenzialmente alla individuazione dei soggetti del giudizio:

- a) *il nome, la data di nascita, la nazionalità e l'indirizzo del ricorrente e, nel caso di persona giuridica, la denominazione completa, la data di costituzione o di registrazione, il numero di registrazione (se del caso) e l'indirizzo ufficiale;*
- b) *all'occorrenza, il nome, l'indirizzo, i numeri di telefono e di fax e l'indirizzo e-mail del rappresentante;*
- c) *qualora il ricorrente sia rappresentato, la data e la firma in originale del ricorrente, nel riquadro del formulario di ricorso riservato alla procura; la firma in originale del rappresentante, per accettazione dell'incarico ad agire in nome del ricorrente, deve ugualmente figurare nel rispettivo riquadro;*
- d) *la o le Parti contraenti contro cui il ricorso è diretto.*

La seconda parte è finalizzata all'individuazione della situazione sostanziale oggetto della domanda ed invero consiste nella esposizione dei fatti e delle doglianze:

- e) *un'esposizione succinta e leggibile dei fatti;*
- f) *un'esposizione succinta e leggibile della o delle violazioni della Convenzione lamentate e delle relative argomentazioni;*

Fondamentale è poi la parte del ricorso destinata all'enunciazione degli elementi che dimostrano il rispetto da parte del ricorrente dei criteri di ricevibilità di cui all'art. 35 § 1 della Convenzione, vale a dire l'esaurimento dei rimedi interni e l'introduzione del ricorso non oltre il termine di sei mesi dalla data della decisione definitiva:

- g) *un'esposizione succinta e leggibile che dimostri il rispetto da parte del ricorrente dei **criteri di ricevibilità** enunciati all'articolo 35 § 1 della Convenzione.*

In estrema sintesi, il ricorrente deve dimostrare di aver dato allo Stato la possibilità di porre rimedio alla situazione lamentata prima di rivolgersi alla Corte e dovrà, quindi, dimostrare di aver esperito tutti i ricorsi effettivi disponibili nel paese in questione.

Il ricorrente deve, quindi, per ognuna delle doglianze sollevate in virtù della Convenzione e dei suoi protocolli, indicare la data esatta della decisione definitiva, il nome dell'organo giurisdizionale ed il tipo di decisione, le date delle decisioni degli organi giurisdizionali o istanze di grado inferiore che hanno condotto alla decisione definitiva ed il numero di riferimento del caso nella procedura interna.

---

<sup>5</sup> Presenti sul sito della CEDU in inglese:

[http://www.echr.coe.int/Documents/PD\\_institution\\_proceedings\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/PD_institution_proceedings_ENG.pdf): direttive pratiche emanate dal Presidente della Corte sulla base dell'art. 32 delle Regole di Procedura della Corte il 1 novembre 2003 e emendate il 22 settembre 2008, 24 giugno 2009, 6 novembre 2013 e 5 ottobre 2015, le quali completano le *Rules 45 e 47*.

### 3. Il principio di autosufficienza del ricorso.

Proseguendo nell'analisi della *Rule 47*, al § 2, viene specificato che: *“Tutte le informazioni di cui al succitato paragrafo 1, lettere da e) a g), devono essere riportate nella parte corrispondente del formulario di ricorso ed essere di per sé sufficienti a consentire alla Corte di determinare natura e oggetto del ricorso senza dover consultare altri documenti”*.

In sostanza mediante la *“esposizione succinta e leggibile”* dei fatti, delle violazioni della Convenzione lamentate e delle relative argomentazioni e degli elementi che dimostrino il rispetto da parte del ricorrente dei criteri di ricevibilità enunciati all'articolo 35 § 1 della Convenzione, la Corte deve essere messa nelle condizioni di determinare la natura e l'oggetto del ricorso senza dover consultare altri documenti oltre al formulario di ricorso.

È espressamente previsto che tali informazioni, necessarie e sufficienti per una rapida ed esaustiva analisi preliminare del ricorso, vengano fornite in un linguaggio *chiaro e conciso* esclusivamente nelle apposite sezioni del formulario (esposizione dei fatti, sezione E, n. 3 pagine; esposizione delle violazioni, sezione F n. 2 pagine; criteri di ricevibilità, sezione G n. 1 pagina).

Nella successiva lett. b) la *Rule 47* § 2 consente l'allegazione al formulario di n. 20 pagine ulteriori nelle quali il ricorrente può integrare le suddette informazioni e, quindi, esporre in maniera più dettagliata i fatti, le doglianze e le relative argomentazioni. Va chiarito che tali pagine suppletive sono finalizzate unicamente all'integrazione delle sezioni del formulario di cui alle lettere da e) a g) della *Rule 47* § 1, le quali devono essere di per sé esaustive; in pratica non è consentito, ad esempio, proseguire su tali n. 20 pagine l'esposizione dei fatti o delle doglianze.

### 4. La produzione documentale da allegare al ricorso.

Al § 3, la *Rule 47* elenca i documenti che devono essere tassativamente allegati al formulario di ricorso:

- a) *le copie dei documenti relativi alle decisioni o ai provvedimenti di natura giurisdizionale o diversa di cui si lamenta;*
- b) *le copie dei documenti e decisioni idonei a dimostrare che il ricorrente ha esaurito le vie di ricorso interne e rispettato il termine previsto dall'articolo 35 § 1 della Convenzione;*
- c) *se del caso, le copie dei documenti relativi ad altre procedure internazionali di inchiesta o di risoluzione;*
- d) *se il ricorrente è una persona giuridica, come previsto dal paragrafo 1 a) del presente articolo, i documenti idonei a dimostrare che la persona che introduce il ricorso ha la capacità a rappresentarla o è munita di procura in tal senso;*

**3.2. I documenti presentati a sostegno del ricorso devono essere elencati in ordine cronologico, recare una numerazione consecutiva ed essere chiaramente identificabili.**

In sostanza, dovranno essere allegate le copie di tutte le istanze, domande giudiziali e ricorsi nonché delle decisioni rese dagli organi giurisdizionali al fine di dimostrare di aver sollevato in sostanza, ed a tutti i livelli, le doglianze in questione.

Al fine di dimostrare che la Corte viene adita nel termine dei sei mesi, la copia delle decisioni definitive per ognuna delle singole doglianze sollevate deve recare anche la data di emissione o di deposito; qualora non sia stata ricevuta notizia della decisione definitiva il giorno in cui è

stata pronunciata o resa pubblica, deve essere fornita prova della data in cui la stessa sia stata successivamente notificata.

## **5. Le modifiche alla “Rule 47” entrate in vigore il 1 gennaio 2016 ed il nuovo formulario di ricorso.**

Dal 1 gennaio 2016, sono entrate in vigore alcune modifiche della procedura di introduzione del ricorso.

Si tratta essenzialmente di novità che riguardano le domande presentate da persone giuridiche e quelle presentate dai ricorrenti che sono rappresentati da un avvocato fin dall'inizio del procedimento e che, pur essendo minime, hanno comportato l'introduzione di un nuovo formulario di ricorso il cui utilizzo è indispensabile a partire dall'1 gennaio 2016.

Il mancato utilizzo del nuovo formulario per i ricorsi introdotti dopo l'1 gennaio 2016 così come il mancato rispetto dei requisiti formali del ricorso come descritti nella *Rule 47* del regolamento della Corte, comportano il rigetto della domanda.

Qui di seguito si illustrano schematicamente le modifiche introdotte dal 1 gennaio 2016:

- Qualora una persona giuridica o organizzazione, ad esempio una società, associazione o organizzazione non-governativa ricorra alla Corte, deve essere possibile identificare il/i soggetto/i autorizzato/i a rappresentare l'ente.

Il nome e gli altri dettagli di identificazione o di contatto del soggetto legittimato ad agire per conto dell'ente devono pertanto essere indicati sul formulario di ricorso.

- la *Rule 47*, così come emendata, prevede ora che il formulario di ricorso debba essere corredato dai documenti attestanti la legittimazione ad agire del soggetto che agisce per conto dell'ente (ad esempio visura camerale della società, verbale del consiglio di amministrazione dell'ente che conferisce al soggetto agente il potere di agire e resistere in giudizio, ecc.).

- Se il richiedente è rappresentato da un avvocato o da altra persona, gli estremi identificativi del rappresentante devono essere indicati sul formulario di ricorso.

- Sia il ricorrente che il suo eventuale rappresentante devono firmare la sezione relativa alla “procura” (sezione C3 del formulario di ricorso). La firma del ricorrente fornisce la prova che il rappresentante è stato autorizzato ad agire per conto di quest'ultimo; la firma del rappresentante, che è un nuovo requisito, è ugualmente essenziale in quanto fornisce la prova che questi ha accettato di agire per conto del ricorrente. Se il ricorrente è un'organizzazione, sono il funzionario di tale organizzazione ed il suo avvocato che sottoscrivono il formulario nelle apposite sezioni (sezioni C1, C2)

- non è rituale un atto di procura separato ed allegato al formulario a meno che il ricorrente non fornisca una adeguata spiegazione dei motivi per i quali, al momento della presentazione del ricorso, non era possibile indicare sul formulario i dati di contatto e procurarsi la firma del rappresentante.

## **6. Gli errori più comuni nella redazione del ricorso e le conseguenze del mancato rispetto dei requisiti della *Rule 47*.**

Gli ultimi commi della *Rule 47* disciplinano le conseguenze del mancato rispetto dei requisiti illustrati nei primi tre commi.

Il principio di carattere generale è, come già detto, quello secondo il quale solo un ricorso completo e che rispetti tutti i requisiti della *Rule 47* può essere considerato tale.

La conseguenza è, quindi, che: “*In caso di non rispetto dei requisiti elencati ai paragrafi da 1 a 3 del presente articolo, il ricorso non sarà esaminato dalla Corte*” (*Rule 47*, comma 5).

a) Tra gli errori più comuni commessi dai ricorrenti il primo è rappresentato dal **mancato utilizzo del formulario di ricorso nella sua ultima versione in vigore.**

A partire dal 1 gennaio 2016 i ricorsi devono essere introdotti mediante il nuovo formulario (scaricabile dal sito internet della CEDU). I ricorsi introdotti mediante il vecchio formulario (in vigore dal 1 gennaio 2014) non saranno più accettati.

b) Altro errore frequente è quello della **mancata compilazione di tutte le sezioni del ricorso con le informazioni richieste.**

Come già visto, l’esposizione dei fatti, delle violazioni della Convenzione lamentate e delle relative argomentazioni nonché degli elementi che dimostrino il rispetto da parte del ricorrente dei criteri di ricevibilità enunciati all’articolo 35 § 1 della Convenzione, sono essenziali al fine di mettere la Corte nelle condizioni di determinare la natura e l’oggetto del ricorso senza dover consultare altri documenti oltre al formulario di ricorso (c.d. “principio della autosufficienza”).

c) La *Rule 47* impone che l’esposizione dei fatti, delle violazioni della Convenzione lamentate e delle relative argomentazioni nonché degli elementi che dimostrino il rispetto da parte del ricorrente dei criteri di ricevibilità sia fatta in maniera “*succinta e leggibile*”.

Tale esigenza di sintesi, funzionale ad un rapido ed esaustivo esame preliminare del ricorso, è rispecchiata nella struttura del formulario che, come già visto, consta di n. 3 pagine per la esposizione dei fatti (sezione E), n. 2 pagine per la esposizione delle violazioni (sezione F) e n. 1 pagina per la esposizione dei rimedi esperiti (sezione G).

**L’utilizzo di un numero di pagine superiore a quelle previste nel formulario per ognuna delle singole parti non è consentito.**

Come già detto, è possibile sviluppare quanto già esaurientemente esposto nelle singole parti (fatti, doglianze, rimedi) allegando n. 20 pagine ulteriori mentre, invece, non è consentito proseguire su tali pagine suppletive la esposizione del contenuto delle singole sezioni.

d) La **prova documentale delle allegazioni del ricorrente** costituisce un requisito essenziale del ricorso. Se il ricorrente, ad esempio, afferma di aver subito una violazione per effetto di un atto o di una decisione, deve produrre la copia di tale atto o decisione. Qualora il ricorrente sia nell’impossibilità di procurarsi tale prova documentale, deve esporre nel ricorso i motivi di tale impossibilità (*Rule 47*, comma 5, lett. a).

e) Nel caso in cui il ricorrente sia una persona giuridica, quest’ultima deve stare in giudizio tramite una persona autorizzata ad agire a suo nome e con la quale la Corte possa corrispondere se necessario, ad esempio uno dei suoi responsabili ufficiali, il suo presidente o uno dei suoi direttori. La persona designata a tal fine deve fornire la prova documentale della sua legittimazione ad adire le autorità giudiziarie in nome dell’ente: ad esempio, una copia dell’estratto del registro delle imprese o una visura camerale, un’autorizzazione notarile o un verbale dell’assemblea. Nel caso in cui non fosse possibile presentare nessuna di queste prove documentali, il ricorrente deve fornire un’adeguata spiegazione.

f) È altresì necessario spiegare, nella maniera più precisa possibile, per ogni doglianza, **l’articolo della Convenzione invocato**, indicando i termini in cui i fatti esposti violino tale

disposizione, senza che la Corte lo debba desumere dai documenti allegati o dalla motivazione delle decisioni interne.

g) Compilare la casella del formulario riguardante **lo Stato** che si afferma essere responsabile della violazione della Convenzione, anche se può sembrare banale, è indispensabile al fine di consentire alla Corte di stabilire la propria competenza. Non si può fare affidamento sul fatto che la Corte possa risalire dagli atti a tale informazione e, pertanto, tale omissione comporta che il ricorso non venga esaminato.

h) Errore piuttosto frequente è quello di inviare il ricorso **nell'imminenza dello scadere del termine di sei mesi**. Qualora, infatti, il ricorso non sia completo o manchino dei documenti rilevanti, il ricorrente non avrà il tempo di rimediare e di sottoporre un nuovo ricorso completo.

\*\*\*

In concreto, qualora la CEDU rilevi che il ricorso non corrisponde ai requisiti formali e contenutistici minimi di cui alla *Rule 47*, renderà noti al ricorrente, mediante una lettera, i motivi per i quali il ricorso non sarà esaminato e quali elementi mancano (indicazione dei fatti, delle doglianze, documenti relativi alle doglianze, al rispetto del termine dei sei mesi da quando l'ultima decisione è diventata definitiva, ecc...).

In tal caso, il ricorrente, sempre che il termine di sei mesi non sia ancora decorso, può introdurre un nuovo ricorso inviando un formulario di ricorso completo e corredato di tutti i documenti e le decisioni pertinenti, comprese le informazioni già inviate la prima volta.

Come già detto, solo un ricorso completo e che rispetti tutti i requisiti della *Rule 47* del Regolamento della Corte interrompere il decorso del termine di decadenza dei sei mesi (Principio enunciato nel paragrafo 1 delle "*Practice Direction on the Institution of Proceedings*"<sup>6</sup>, allegate alle Rules 45 e 47 del Regolamento della Corte sulla base della Rule 32 del Regolamento della Corte; riferimenti giurisprudenziali: *Kokhreidze and Ramishvili c. Georgia* § 17; *Kaur c. The Netherlands* § 11, 12).

Eventuali allegazioni documentali successive non sono prese in considerazione se presentate oltre il termine dei sei mesi (*Malysh e Ivanin v. Ukraine* dec.).

L'osservanza del termine di sei mesi è determinato utilizzando criteri specifici della Convenzione e non quelli della legislazione nazionale di ciascuno stato membro (*Benet Praha, spol. s r.o., v. the Czech Republic* (dec.); *Poslu and Others v. Turkey*, § 10).

L'applicazione da parte della Corte di propri criteri nel calcolo dei termini, indipendentemente dalle norme interne di ciascuno Stato membro, tende a garantire certezza giuridica (*Sabri Güneş v. Turkey* [GC], § 56).

Quindi, ad esempio, è utile sapere che suddetto termine scade l'ultimo giorno dei sei mesi anche qualora si tratti di una domenica o di un giorno festivo; il fatto che, secondo il diritto interno, in una situazione del genere, il termine viene prorogato al giorno feriale successivo, non incide sul modo di determinare il *dies ad quem* secondo la Convenzione (ibid., §§ 43 and 61).

## 7. Le eccezioni. Brevi cenni.

Il regolamento della CEDU prevede la possibilità di dare luogo ad eccezioni nel caso in cui:

---

<sup>6</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/PD\\_institution\\_proceedings\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/PD_institution_proceedings_ENG.pdf)

- a) il ricorrente abbia fornito una spiegazione soddisfacente sui motivi del mancato rispetto dei requisiti suindicati;
- b) il ricorso riguardi una domanda di misura provvisoria;
- c) la Corte decida altrimenti, d'ufficio o su richiesta del ricorrente.

Anche per quanto riguarda le allegazioni documentali o di altro tipo, è previsto che:

“La Corte potrà sempre chiedere al ricorrente di presentare, entro un termine stabilito, qualsiasi informazione o documento utile, nella forma o secondo le modalità ritenute opportune” (Rule 47 § 5.2.).

La Rule 47 § 5 deve essere letta congiuntamente con le già citate *Practice directions* per l'introduzione del ricorso<sup>7</sup> per quanto riguarda, in particolare, la previsione delle conseguenze del mancato adempimento da parte del ricorrente dell'onere di trasmettere alla Corte i documenti e le informazioni richieste nel termine specificato. È, infatti, previsto (§ 17<sup>8</sup>) che un ritardo o una mancata risposta alle lettere della Cancelleria o la mancata comunicazione delle informazioni e dei documenti richiesti, possono essere interpretati come una manifestazione di disinteresse ad insistere nel ricorso con la conseguenza che la Corte potrebbe dichiararlo inammissibile o cancellarlo dal ruolo, conformemente all'art. 37 § 1 (a) della Convenzione.

Ed infine:

“Conformemente all'articolo 35 § 1 della Convenzione, un ricorso si considera introdotto alla data di invio alla Corte del formulario di ricorso che soddisfi i requisiti fissati dal presente articolo (la data facente fede è quella del timbro postale).

Se lo ritiene giustificato, la Corte può, tuttavia, decidere di prendere in considerazione una data diversa” (Rule 47 § 6).

“Il ricorrente ha l'onere di informare la Corte di ogni cambiamento di indirizzo e di fornire ogni informazione utile per l'esame del ricorso” (Rule 47 § 7).

La Rule 47 § 6 prevede che se il ricorrente ha ommesso di informare la Corte di sviluppi fattuali pertinenti, questo comportamento omissivo può essere considerato quale abusivo o contrario allo scopo del diritto di ricorso individuale.

Per quanto riguarda l'omessa informazione della Corte degli indirizzi e degli attuali rappresentanti legali si vedano: *Fitzmartin and Others v. the United Kingdom* (dec.), n. 34953/97, 21 gennaio 2003; e *Willis and Others v. the United Kingdom* (dec.), n. 49764/99, 4 marzo 2003; *Babichev v. Russia* (dec.), n. 216777/03, 18 maggio 2006.

Per quanto riguarda il mancato adempimento dell'onere di fornire alla Corte tutte le informazioni utili per l'esame del ricorso e di portare a conoscenza della stessa tutti i fatti anche sopravvenuti, si veda *Oya Ataman v. Turkey*, no. 47738/99, 22 maggio 2007, §§ 25-26; *Hadrabova ed altri v. the Czech Republic* (dec.), nn. 42165/02 e 466/03, 25 settembre 2007; *Streltov and Tatoroi v. Moldova* (dec.), nn. 13272/07 and 13278/07, 30 novembre 2011; e *Donchev v. Bulgaria* (dec.), no. 23530/05, 6 luglio 2010.

<sup>7</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/PD\\_institution\\_proceedings\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/PD_institution_proceedings_ENG.pdf)

<sup>8</sup> “Failure, within the specified time-limit, to provide further information or documents at the Court's request or to comply with the Court's directions as to the form or manner of the lodging of an application – including grouped applications or applications by multiple applicants – may result, depending on the stage reached in the proceedings, in the complaint(s) not being examined by the Court or the application(s) being declared inadmissible or struck out of the Court's list of cases”.