

RECENTI EMENDAMENTI ALLA CONVENZIONE EDU E *BEST PRACTICES*

di Pierpaolo Gori, giudice Tribunale di Milano in visita di studio presso la Corte EDU (aprile 2012)

1. Alcune importanti modifiche alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e della Libertà Fondamentali e nuovi metodi di lavoro inseriti nel regolamento di procedura della Corte, hanno permesso negli ultimi anni ai giudici di Strasburgo di far fronte ad un carico di lavoro in crescita drammatica.

Il numero dei ricorsi è in buona sostanza raddoppiato tra il 2006 e il 2011, come emerge dalle più recenti statistiche disponibili:

<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+data/>

2. Ci sono evidenti peculiarità nel funzionamento di questa Corte internazionale, ad esempio nel suo accesso che - almeno in prima battuta - non richiede l'assistenza tecnica di un avvocato, e nell'uso di due lingue ufficiali, l'inglese e il francese.

Tuttavia, colpiscono le affinità tra diverse problematiche interne con cui il nostro sistema giustizia italiano deve confrontarsi quotidianamente e quelle affrontate negli ultimi anni dalla Corte EDU. Il riferimento è soprattutto alle riduzioni costanti del budget e all'aumento drammatico del contenzioso, con allungamento dei tempi medi di definizione dei procedimenti.

3. La lentezza dei nostri processi nazionali, la costosa inefficacia del rimedio della legge Pinto e la frequente mancata esecuzione delle sentenze di condanna contro l'Italia, non sono più solo una questione nazionale.

Da circa due anni si stanno moltiplicando i ricorsi davanti alla Corte EDU contro l'Italia per la lentezza dei processi, ormai considerata dal Consiglio d'Europa tra i maggiori problemi strutturali che minacciano il buon funzionamento della Corte.

4. E'interessante il rapporto annuale 2011 sull'esecuzione delle sentenza CEDU da parte degli Stati Contraenti, visualizzabile al link:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Documents/Publications_en.asp

Nella tavola a p.42, relativa ai gruppi di condanne che implicano la soluzione di problemi strutturali, si legge che al 31 dicembre 2011 risultano non eseguite quasi 2.000 sentenze CEDU contro l'Italia sulla sola lunghezza del processo. Per fare un confronto, le sentenze non eseguite implicanti problemi strutturali del Regno Unito e della Germania sono rispettivamente 2 e 6. Non sono menzionati casi importanti relativi a Francia e Spagna.

IL PRESENTE: SNELLIMENTO DELLE PROCEDURE DELLA CORTE E IL PROTOCOLLO 14

5. Il Protocollo 14 di emendamento alla Convenzione per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali, entrato in vigore il 1 giugno 2010, ha

innovato i sistemi di controllo della Convenzione per garantire una maggiore efficienza nelle procedure di decisione dei ricorsi. Alle modifiche alla Convenzione si sono affiancati nuovi metodi di lavoro, fissati direttamente dalla Corte in sedute Plenarie amministrative e tradotte in novelle al Regolamento di procedura.

6. Le novità più interessanti possono essere individuate in quattro punti:

1. nuovi rigidi criteri di ammissibilità, tra cui il criterio di rilevanza minima della lesione;
2. decisioni di inammissibilità del giudice unico non impugnabili;
3. motivazioni minime delle decisioni di inammissibilità rese dal giudice unico, spesso attraverso apposite sezioni filtro;
4. binario privilegiato per i processi-pilota in casi ripetitivi, e mancata trattazione degli altri casi analoghi in attesa della decisione del caso pilota.

7. Altri aspetti di innovazione rilevanti per la Corte, sono stati la riduzione del termine di servizio dei giudici, da 6 anni rinnovabili ad un termine unico non rinnovabile di 9 anni, ed è stata prevista una disciplina specifica per l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione.

8. Il Protocollo 14, come osservato, è entrato in vigore il 1 giugno 2010, ma la piena efficacia di alcune previsioni normative è stata differita al 1 giugno 2012. Questo è il caso, ad esempio, del nuovo art.35 § 3 lett. b) della Convenzione, ossia l'applicazione da parte del giudice unico, e non solo della Camera e Grande Camera, del nuovo criterio di ammissibilità (rilevanza minima della lesione).

9. Si possono menzionare poi altri rimedi che rendono più efficiente il sistema, ma che sono estranei alla nostra cultura giuridica come, ad esempio, l'adozione di fatto del principio del precedente vincolante. Naturalmente vi sono eccezioni, costituite dall'eventuale distinzione della fattispecie concreta, oppure dalla trasmissione del fascicolo alla Grande Camera ove il principio già stabilito non venisse ritenuto condivisibile dalla Camera. Il complesso è un potente deterrente ad agire contro una giurisprudenza consolidata, ma si tratta di un meccanismo deflattivo molto prossimo al principio del *binding case* tipico dei sistemi di *common-law*.

PREPARANDO IL FUTURO: LE DICHIARAZIONI DI INTERLAKEN (19.2.2010) E SMIRNE (27.4.2011)

10. Sono in corso le definizioni di ulteriori importanti modifiche procedurali, già delineate in due Dichiarazioni, rilasciate all'esito delle Conferenze ad alto livello sul futuro della Corte di Interlaken (19 febbraio 2010) e di Smirne (27 aprile 2011).

11. In particolare, la Dichiarazione di Interlaken ha espresso la grande preoccupazione per il deficit in continua crescita tra ricorsi individuali depositati e decisioni. E' stato tra l'altro osservato che tale condizione può danneggiare l'effettività e la credibilità della Convenzione e del suo meccanismo di

supervisione, risultando in una minaccia per la qualità e la omogeneità della giurisprudenza, nonché per l'autorità della Corte¹.

12. Nella dichiarazione di Smirne, pur nell'apprezzamento dei progressi maturati nella gestione del crescente carico di lavoro, anche per effetto delle riforme procedurali introdotte con il Protocollo 14, è stato riconosciuto chiaramente che questo strumento da solo non è in grado di assicurare una soluzione organica e durevole cui il sistema della Convenzione deve fare fronte.

L'esecuzione del piano d'azione delineato dalle due Conferenze di Interlaken e di Smirne è qui dettagliato:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Interlaken/index_en.asp

L'ULTIMO PASSAGGIO: LA DICHIARAZIONE DI BRIGHTON DEL 20 APRILE 2012

13. Il punto d'arrivo del ciclo di riforme che ha complessivamente ha reso più efficiente la procedura e la gestione del flusso di lavoro, è la recentissima Dichiarazione di Brighton del 20 aprile 2012, adottata nel quadro della presidenza semestrale britannica del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Il testo si trova al seguente link:

<http://www.coe.int/en/20120419-brighton-declaration/>

14. La Dichiarazione di Brighton del 20 aprile scorso non è una fonte di diritto in senso proprio, ma impegna gli Stati Contraenti ad una nuova modifica della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali. Nelle attese, permetterà alla Corte EDU di sostenere il suo crescente carico di lavoro e anche di coordinarsi maggiormente con il Giudice nazionale. Ad esempio, è previsto un meccanismo di interpretazione pregiudiziale della Convenzione.

15. Particolare enfasi è data dalla Dichiarazione alla volontà di coinvolgere di più gli Stati membri nella riduzione del contenzioso davanti alla Corte, garantendo attraverso accordi l'esecuzione delle sentenze della Corte², introducendo riforme che nel medio termine assicurino l'implementazione dei diritti della Convenzione a livello nazionale, secondo un criterio di sussidiarietà³.

16. Pare sia legato a questo anche un incontro, che si è tenuto a Roma tra il presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, e il presidente della Corte, Sir Nicolas Bratza, il 3-4 maggio 2012.

¹ Cfr. *Background documents, High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Interlaken, Switzerland, 18-19 February 2010*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2010, 31 ss..

² Cfr. i punti 26-29 della Dichiarazione di Brighton del 20.4.2012.

³ Cfr. il punto 32 della medesima Dichiarazione.