

**STRASBURGO, 19 gennaio 2007, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Inaugurazione dell'anno giudiziario 2007, discorso del Presidente Jean Paul COSTA.**

(traduzione non ufficiale a cura dell'avv. Maurizio de Stefano)

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DEL'HOMME  
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO  
JPC/nk

**Udienza solenne della Corte  
venerdì 19 gennaio 2007.  
Discorso del Presidente Jean-Paul Costa.**

Signor Presidente del Comitato dei Ministri,  
Signor Guardasigilli,  
Signore e Signori Presidenti,  
Eccellenze,  
Signor Prefetto della regione d'Alsazia,  
Signor Segretario Generale del Consiglio d'Europa,  
Signora Segretario Generale Aggiunto,  
Cari Colleghi,  
Signore, Signori,

Siete molto numerosi ad assistere a quest'udienza solenne di inaugurazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, ed io ve ne ringrazio a nome della Corte. La presenza di un pubblico di tale ampiezza, e le alte funzioni esercitate da quelli e quelle che lo compongono, fanno onore ai miei colleghi ed a me. Riflettono il rispetto e la considerazione portati alla nostra giurisdizione, ovunque in Europa ed anche oltre il nostro continente e ci confortano e ci rassicurano in un momento delicato della storia, ormai cinquantenaria, della nostra giurisdizione.

L'udienza di oggi riveste un significato particolare. Innanzitutto perché coincide con la partenza del mio predecessore, il presidente Luzius WILDHABER, che ha raggiunto ieri a mezzanotte il limite d'età assegnato ai giudici dalla Convenzione che disciplina la nostra istituzione.

Per cominciare, ed assolvo a questo dovere con piacere e sincerità, renderò l'omaggio che merita a Luzius WILDHABER. Eletto con riferimento alla Svizzera, giudice della Corte fin dal 1991, egli ne è diventato presidente nel 1998, grazie alla fiducia dei suoi pari, espressa assai largamente e rinnovata due volte da allora. L'accesso alla presidenza di Luzius WILDHABER ha coinciso con l'entrata in vigore del Protocollo n° 11, che ha profondamente riformato il nostro sistema. Sotto i suoi mandati successivi, egli si è confrontato con un aumento che alcuni qualificano come esponenziale. Il numero dei nuovi ricorsi è moltiplicato per sei in otto anni, sfiorando ora il livello di 40.000 all'anno e la Corte ha potuto farvi fronte, grazie agli sforzi instancabili dei giudici e del personale della Cancelleria, ed anche ai mezzi supplementari forniti alla Corte dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, anche se il numero attuale dei casi pendenti - quasi 90.000 - raggiunge un livello oltre il quale la crescita rischia di essere non gestibile; vi ritornerò.

Luzius WILDHABER ha presieduto e diretto questa Corte con competenza e saggezza, con fermezza ed umanità, con brio ed efficacia. In particolare ha dispiegato -con successo- tutti i suoi sforzi personali per fare conoscere l'istituzione a tutti i sistemi giudiziari nazionali ed a tutte le autorità statali, anche nei paesi di più recente entrati nell'ambito del sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo. Con la sua azione, egli avrà potentemente elevato la conoscenza e la presa di coscienza, ovunque in Europa, delle sfide stesse di tale protezione. Di questo, e di molti altri aspetti della sua attività nel corso dei suoi anni a Strasburgo, ci tengo a ringraziarlo ed a riconoscerglielo. Luzius WILDHABER lascerà nella storia il ricordo non soltanto di un giudice e giurista eminente, ma di un grande presidente. So, e già me ne rendo conto, che succedergli è un onore, e non sarà un compito facile.

Signore e Signori, secondo la tradizione, questa cerimonia permette di fare il resoconto dell'attività della Corte nel corso dell'anno passato. Vi procederò abbastanza rapidamente, prima di dedicare l'essenziale di questo discorso alle prospettive per il futuro.

\* \* \* \* \*

So che le statistiche possono essere noiose. Di conseguenza, mi limiterò a darvi alcune cifre per fornire un'immagine della considerevole attività giudiziaria espletata durante l'anno 2006. Sono stati registrati più di 39.000 ricorsi o per essere più precisi, sono stati assegnati ad un organo decisionale, in altre parole richiedevano una decisione giudiziaria. Quasi 30.000 infine sono stati esauriti con una decisione o una sentenza. La differenza mostra "un deficit" sfavorevole, ammontante a quasi 10.000 ricorsi. Il numero di casi pendenti, all'inizio del 2007, è praticamente 90.000, di cui oltre 65.000 sono stati assegnati ad un organo decisionale. Un confronto con l'anno 2005 mostra un aumento dell'11% del numero generale di nuovi ricorsi. Il numero di casi pendenti alla fine dell'anno è aumentato del 12%. Queste cifre sono allarmanti, tanto più perché vi è una sequenza persistente di aumento nel corso degli anni, anche se certi progressi sono stati realizzati nella riduzione del deficit.

Di fronte ad una tale situazione, la Corte, naturalmente, non è rimasta inattiva. Nel 2006 il numero di casi esauriti è cresciuto del 4%, ma il numero delle sentenze emesse è aumentato di circa il 40%, che rispecchia la politica della Corte di concentrare maggiori risorse sui casi più meritevoli. Negli ultimi due anni, il numero totale di ricorsi esauriti è cresciuto del 40%, mentre, ovviamente, le risorse umane e finanziarie di cui è dotata la Corte, anche se crescendo, non sono state per niente aumentate con la stessa proporzione.

In realtà, la nostra Corte tenta di aumentare continuamente la sua efficienza, razionalizzando e modernizzando il suo funzionamento. La Cancelleria ha effettuato una ristrutturazione delle divisioni ed ha incominciato ad attuare alcuni dei punti suggeriti da Lord Woolf di Barnes nel suo rapporto compilato all'esito dello studio sull'organizzazione della Corte nel 2005. In seno alla Cancelleria è stata installata un'unità specializzata per occuparsi dell'arretrato, che è composto dai più vecchi ricorsi. Infine, il 1° aprile 2006 abbiamo istituito una quinta Sezione della Corte, la cui creazione ha ridotto il numero dei Giudici in ogni Sezione ed il numero dei Giudici che tengono la seduta come sostituti nei singoli casi, e naturalmente abbiamo aumentato il numero dei casi trattati da ogni Giudice. Vorrei aggiungere che sono stati fatti sforzi molto significativi dai Giudici e dal personale per assicurare che la Corte sia pronta per funzionare nel contesto del Protocollo 14 non appena quest'ultimo entra in vigore. Questi sforzi hanno indirizzato i metodi di lavoro ed il Regolamento della Corte. Secondo una valutazione provvisoria, anche senza alcun aumento nelle risorse, l'applicazione del Protocollo 14 consentirà alla Corte di aumentare la sua produttività di almeno il 25%. Ciò già indica che, anche se non sufficiente di per sé, il Protocollo è a noi indispensabile. Ritornerò in prosieguo su questo.

Per quanto riguarda le funzioni quantitative del nostro lavoro, una attività così intensa non ha, Io credo, diminuito la qualità delle sentenze emesse dalla Corte. Anche se, come con ogni corte, alcune decisioni possono essere criticate (e naturalmente le nostre sentenze non sono tutte all'unanimità), a me sembra che tutti gli osservatori concordano che la qualità e l'effetto delle

decisioni emesse a Strasburgo meritano rispetto. Alcune delle nostre sentenze, ancora nel 2006, hanno risolto nuove questioni o interessato una vasta gamma di Stati membri.

Ora vado ad accennare solo alcuni esempi della nostra recente giurisprudenza.

Il caso *Sorensen e Rasmussen c. Danimarca* ha dato alla Corte l'occasione di considerare i diritti sociali. La Corte ha giudicato che violano l'articolo 11 della Convenzione le clausole nei contratti di lavoro che prevedono un monopolio del sindacato, in altre parole clausole che prevedono "un'azienda che assume solo lavoratori iscritti ad un sindacato "closed shop", erano in violazione della libertà di non-associazione, specificamente applicata ai sindacati.

Nel caso *Giniewski c. Francia*, la Corte ha dichiarato una violazione della libertà d'espressione, nella misura in cui l'autore di un articolo in un giornale quotidiano era stato condannato per diffamazione, anche se le sanzioni fossero molto moderate. L'articolo ha espresso l'opinione che la dottrina della Chiesa Cattolica sul Giudaismo potrebbe condurre al moderno anti-Semitismo, con il conseguente indiretto risultato dei campi di concentramento.

Nella sua sentenza *Sejdovic c. Italia*, la Corte ha dichiarato contrario ai principi di un equo processo il fatto che una persona accusata era stata giudicata in absentia, anche se non era stato dimostrato che stava tentando di sottrarsi alla giustizia o inequivocabilmente aveva rinunciato al suo diritto di difendersi personalmente, e che nessuna possibilità gli era stata offerta di ottenere che una corte decidesse ex novo delle accuse penali contro di lui.

In *Stec c. Regno Unito*, dopo aver considerato che la creazione di prestazioni sociali, anche senza contribuzioni da parte del beneficiario, hanno conferito un interesse patrimoniale che cade nell'ambito dell'articolo 1 del Protocollo n° 1, che riguarda il rispetto dei beni, la Corte ha dichiarato che il vantaggio dato alle donne dalla legislazione britannica non era contrario al divieto di discriminazione ai sensi dell'articolo 14, considerato unitamente al Protocollo 1. Nel giungere a questa conclusione, la Corte ha fatto riferimento in particolare ad una sentenza della Corte di Giustizia Europea (delle Comunità Europee n.d.t.), ritenendo necessario dare "un peso specifico al valore altamente persuasivo della conclusione raggiunta dalla Corte CE".

Il caso *Hutten-Czapska c. Polonia*, come il precedente caso *Broniowski*, ha dato alla Corte l'occasione di pronunciare una sentenza-pilota. Questo modo di procedere, che a mio parere è promettente per il futuro, consiste nel dichiarare l'esistenza di una violazione strutturale (nel caso immediato l'articolo 1 del Protocollo 1), in seguito vincolante per questo Stato che, mentre mantiene la scelta dei mezzi, deve assicurare nel relativo ordine legale un meccanismo che riparerà la violazione strutturale. In *Hutten-Czapska*, il problema ha interessato il sistema di controllo degli affitti ed i paragrafi chiave della sentenza della Corte hanno sostenuto che la Polonia doveva mantenere un giusto equilibrio fra gli interessi dei proprietari e gli interessi generali della collettività, in conformità con gli standards di protezione dei diritti di proprietà nell'ambito della Convenzione.

Per concludere, in *Jalloh c. Germania*, la Corte - molto divisa nelle sue votazioni - ha emesso una sentenza attraverso la quale è stato sostenuto che l'articolo 3 era stato violato. Un pubblico ministero aveva ordinato che venissero somministrati tramite un medico degli emetici al ricorrente, sospettato di aver inghiottito un sacchetto molto piccolo contenente droghe. L'effetto della medicina è stato il vomito del ricorrente che ha rigurgitato il sacchetto ed infine è stato condannato per traffico di droga. La Corte ha dichiarato che il ricorrente era stato sottoposto ad un trattamento inumano e degradante contrario all'articolo 3.

Questi esempi, fra molti altri che potrei citare, mostrano che la quantità enorme di casi che la Corte deve affrontare non le impedisce di emettere decisioni molto importanti ed accuratamente redatte. Malgrado l'assenza di un effetto erga omnes delle sue sentenze, esse influenzano i giudici ed i legislatori in tutti gli Stati membri; esse contribuiscono ad armonizzare gli standards Europei nel campo dei diritti e della libertà. A tale riguardo, vorrei rendere

omaggio alle corti domestiche, che applicano sempre più prontamente - ed a volte persino in anticipo - la giurisprudenza di Strasburgo, così rendendo la cooperazione giudiziaria una realtà.

\* \* \* \* \*

Arrivo ora a ciò che mi sembra l'essenziale: Quale ruolo gioca la nostra Corte? Quali sono le sue prospettive per il futuro?

Ai miei occhi, la Corte europea dei diritti dell'uomo tiene un posto capitale, per la sua esistenza e grazie alla sua giurisprudenza, nel miglioramento lento e progressivo della protezione dei diritti dell'uomo. Per me, l'articolo più importante della Convenzione è il suo primo articolo : " Le Alte Parti Contraenti riconoscono ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti al Titolo primo della presente Convenzione". Le Alte Parti contraenti, sono i 46 Stati membri; ma spero bene che, in un prossimo futuro, l'Unione europea lo diventerà anch'essa: l'attuale fermo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è uno spiacevole incidente della storia, ma l'Europeo convinto che io sono sa bene che la costruzione europea non si è fatta senza contrasti né battute di arresto e che, come diceva Galileo del nostro pianeta, "eppur, si muove", e dunque l'Europa si muove e finisce sempre per avanzare, e non soltanto l'Europa dei giudici.

Spetta essenzialmente agli Stati membri del Consiglio d'Europa di vigilare sul rispetto dei diritti e libertà di coloro, cittadini o stranieri, che sono soggetti alla loro giurisdizione, ai sensi dell'articolo 1 che ho appena citato. Sarebbe fare prova d'ottimismo, o di aspirazione angelica, il ritenere che, a partire dalla firma della Convenzione nel 1950, quest'obbligo di rispettare i diritti dell'uomo è globalmente sempre meglio adempiuto? Le dittature sono scomparse ed hanno lasciato il posto a regimi democratici nel Sud del nostro continente; il muro di Berlino è caduto e la cortina di ferro si è sollevata, ormai da oltre quindici anni. Nonostante gravi conflitti come la guerra nella ex Jugoslavia, i problemi kurdi o ceceni, nonostante il terrorismo, di cui la Corte ha considerato fin dal 1978 che costituiva una grave violazione dei diritti dell'uomo, e che gli Stati hanno il dovere di lottare contro questo, sul lungo termine, la barbarie arretra nell'insieme, la democrazia progredisce, i diritti dell'uomo si sviluppano.

Questo processo è in gran parte dovuto agli stessi Stati ed ai loro popoli. Ma, senza dimenticare il contributo dell'opinione pubblica, che è sempre più internazionale, delle organizzazioni non governative, della stampa, degli Ordini degli Avvocati, come negare il contributo essenziale della nostra Corte? Questa non è il frutto di una generazione spontanea: è stata voluta dalla Convenzione (dunque dagli Stati), il cui articolo 19 è l'eco o lo specchio del suo articolo 1: " Per assicurare il rispetto degli impegni derivanti alle Alte Parti Contraenti dalla presente Convenzione....., è istituita una Corte europea dei Diritti dell'Uomo ».

Queste sentenze, che respingono un ricorso o che condannano uno Stato, fanno autorità e tracciano la linea di delimitazione tra ciò che è tollerabile e ciò che non lo è. Noi siamo, ed io ed i miei colleghi ne siamo fieri, siamo l'istituzione che ha il dovere ed il potere di dire "alt !" ", e questo ai sensi dell'impegno solenne e liberamente consentito dagli Stati, cosa che del resto è, secondo me, abbastanza ammirevole da parte loro:" essi ammettono che la giustizia deve prevalere sulla ragione di Stato.

Pascal diceva: "la giustizia senza la forza è impotente: la forza senza la giustizia è tirannica "; ma aggiungeva: "occorre dunque mettere insieme la giustizia e la forza; e per fare questo ciò che è giusto sia forte, o che ciò che è forte sia giusto ". Mi sembra che il testo firmato a Roma il 3 novembre 1950, la Convenzione, costituisca una scommessa che non oso dire pascaliana: fare sì, grazie ad un abbandono della sovranità, che la giustizia europea dei diritti dell'uomo sia forte, il che vuole dire rispettata.

Ma, prima di essere forte, bisogna ancora che la giustizia sia giusta. Sento dire a volte che la nostra Corte non sarebbe giusta, che pronuncerebbe sentenze non giuridiche, ma politiche. Io stesso, nel corso di varie missioni, ho sentito questa accusa, e l'esperienza mi ha

dimostrato che quando si spiega con calma la realtà delle cose, essa finisce per dissiparsi; gli accusatori recedono. Mi dichiaro fermamente non colpevole, e, credo, tutti i miei colleghi con me. In un mondo esso stesso politicizzato quanto mediatizzato, gli uomini e le donne che compongono la nostra giurisdizione rendono, con inquietudine ma con una grande onestà, una giustizia che si fonda sul Diritto, che non è una scienza esatta, e sull'equità, che è una nozione soggettiva per definizione. Nego che essi pronunciano sentenze politiche, o che praticano non so quali doppi o tripli standards; perché è semplicemente falso. Le nostre sentenze, l'ho detto, sono aperte alla critica. Possiamo sbagliarci, ma non cediamo ad alcuna politicizzazione.

Per finire arrivo al futuro della Corte di Strasburgo. Constato innanzitutto che ora essa è universalmente conosciuta e rispettata, anche lontano dalle rive dell'Europa, della "vecchia Europa"... Ma il suo futuro dipende dalla sua efficacia. In mancanza di efficacia, perderebbe la sua credibilità, la sua autorità morale e giuridica, ed alla fin fine la sua ragion d'essere. Ma, quest'efficacia dipende, certamente, da noi che facciamo tutto ciò che l'ingegnosità e l'energia possono dettarci per trovare soluzioni prammatiche al nostro intasamento. Ma dipende anche da voi. Dipende dalle corti ed autorità nazionali, responsabili essenzialmente dell'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Più i rimedi saranno adottati a livello nazionale e meno sarà giustificato l'afflusso dei ricorsi a Strasburgo, senza parlare dell' indispensabile prevenzione delle violazioni, attraverso la riforma dei testi e la modifica delle prassi.

Non ci facciamo illusioni: la sorgente non si inaridirà rapidamente. Ma tra il prosciugamento e lo "tsunami", c'è molto spazio per il progresso effettivo del principio di sussidiarietà.

Il futuro della nostra Corte dipende anche da voi, rappresentanti degli Stati. Non parlerò qui, non è né il luogo né il momento, dei mezzi finanziari ed umani che sarebbero indispensabili tanto al Consiglio d'Europa quanto alla Corte, che - occorre ricordarlo? - sono tutti due, insieme, i pilastri della grande Europa, della più grande Europa. Ma io penso al Protocollo n° 14, ed a più lungo termine al seguito da dare al rapporto del Comitato dei saggi.

Il Protocollo n° 14 è stato voluto dagli Stati. Ha fatto seguito ai lavori del gruppo di valutazione, istituito dalla Conferenza interministeriale di Roma fin dal novembre 2000 il cui rapporto è datato settembre 2001. Queste iniziative si iscrivevano in un processo che il Presidente Wildhaber aveva qualificato come "riforma della riforma", perché è diventato rapidamente chiaro che il Protocollo n° 11 non basterebbe più all'efficacia del sistema.

Il Protocollo 14 è stato elaborato grazie a lavori intergovernativi. È stato completato ed aperto alla firma fin dal 13 maggio 2004. Da allora, 46 Stati lo hanno firmato; 45 lo hanno ratificato. Uno solo manca ancora all'appello, ed è tanto più sorprendente in quanto le più alte autorità di questo Stato si dichiarano favorevoli alla nostra Corte ed al suo rafforzamento. Non ripeterò come Catone, "delenda est Carthago", poiché non si tratta di distruggere, ma al contrario di consolidare e costruire, ma ripeterò instancabilmente: "bisogna far entrare in vigore il Protocollo 14". E quanto più presto sarà meglio. Sono strettamente persuaso che quest'imperativo categorico, come diceva Kant, è anche una decisione fondata sulla ragion pratica, per citare nuovamente il filosofo di Königsberg. E dunque spero, sono sicuro, che la ragione prevarrà.

Una rapida ratifica sarebbe tanto più logica in quanto al Terzo Vertice del Consiglio d'Europa, nel maggio 2005, a Varsavia, i Capi di Stato e di Governo hanno deciso la creazione di un Comitato di saggi, incaricato di fare proposte sul futuro a medio e lungo termine della Corte e del sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo. Il mandato prevedeva anche che, nel loro rapporto, i Saggi avrebbero esaminato i primi effetti dell'applicazione del Protocollo! Ma il rapporto, questo, esiste già, ed è stato sottoposto ufficialmente, ieri l'altro, dal suo Presidente, il sig. Gil Carlos Rodriguez-Iglesias, ex Presidente della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, ed i delegati dei ministri hanno

all'unanimità salutato la qualità e la ricchezza di questo rapporto. Ringrazio io stesso gli undici Saggi per il loro lavoro e per le loro proposte, sulle quali la nostra Corte esprimerà il suo parere. Ma, a rischio di ripetermi, osservo che il rapporto dei Saggi presuppone il Protocollo n° 14; non è affatto un sostituto di quest'ultimo, ancora meno un "Piano B" (se oso dire).

La Corte, lo vedete, è dunque confrontata con problemi delicati, in particolare con problemi di gestione del calendario, che creano un'incertezza spiacevole, anche quanto alla situazione personale dei miei colleghi.

Ciò detto, oltre a queste difficoltà tecniche che sono risolubili, ma soprattutto se l'entrata in vigore del Protocollo 14 interviene presto, è il futuro del sistema che è in gioco. Quest'ultimo riposa su un meccanismo unico nel suo genere; per 800 milioni di persone soggette alla giurisdizione, l'accesso diretto ad una giurisdizione internazionale incaricata di vigilare, in ultima analisi, sulla protezione dei loro diritti più fondamentali.

Sono personalmente favorevole a questo diritto di ricorso individuale, conquistato a viva forza, e dunque al suo mantenimento.

Ma non ci copriamo la faccia. Ho troppo militato a favore del principio di realtà, oltre le apparenze, per non percepire che, senza riforme importanti, alcuni dicono radicali, l'afflusso di ricorsi dinanzi ad una giurisdizione sovraccarica rischia di uccidere de facto il ricorso individuale. Quest'ultimo diventerà una specie di "catoblepa", quell'animale favoloso che, secondo la leggenda, si divorava da solo!

Nel 2006 la Corte ha reso più di 1.500 sentenze nel merito, ciò che rappresenta in un solo anno quasi due volte più del totale delle sentenze emesse dalla vecchia Corte in quasi quaranta anni, dal 1960 al 1998! Ma questo numero elevato non deve nascondere che quasi il 95% dei ricorsi giudicati nel 2006 lo sono stati non con sentenze ma con decisioni, che li hanno dichiarati irricevibili o li hanno cancellati dal ruolo. È una gloria per una giurisdizione che ha alte ambizioni e grandi responsabilità respingere altrettanti ricorsi come destituiti di qualsiasi fondamento? È difendere efficacemente i diritti dell'uomo deliberare sulla fondatezza delle doglianze soltanto una volta su venti? Nello stato attuale delle cose, la nostra Corte non può fare diversamente. Facciamo, tutti insieme, per favore, che ne sia diversamente nel futuro. E cominciamo con il dare agli strumenti di cui abbiamo bisogno la forza giuridica idonea a far produrre i loro effetti positivi.

Signore, Signori, mi rendo conto di essere stato lungo. Ma poiché gennaio è il mese degli auguri, permettemi prima di concludere innanzitutto di presentarvi a tutti ed a tutte, a nome di tutti i miei colleghi e mio personale, i miei migliori auguri per il 2007, e poi di esprimere solennemente un desiderio: che il più grande sistema di protezione dei diritti e libertà che esiste nel mondo trovi un nuovo afflato, ed esca dalle sue attuali difficoltà - con il vostro concorso, vi insisto - rasserenato e rafforzato.

Uno slogan del maggio 1968, in Francia, diceva "siate realisti chiedete l'impossibile!". Invece, poiché credo che sia possibile io considero il mio desiderio come realista.

Vi ringrazio vivamente della vostra attenzione.