

Rubriche

Consiglio d'Europa

a cura di Maurizio de Stefano

L'intensa attività della Corte europea dei diritti umani dopo la riforma della procedura del 2010

Per risolvere il problema del funzionamento della Corte europea dei diritti umani (a fronte dell'aumentato carico di lavoro, dovuto non solo all'ingresso nel Consiglio d'Europa di paesi democraticamente carenti, ma anche alla cresciuta consapevolezza dello strumento di tutela da parte delle vittime), progressivamente nel tempo la Convenzione europea dei diritti umani del 1950 ha subito varie modifiche, tra cui l'ultima entrata in vigore il 1° giugno 2010 con il nuovo Protocollo n. 14, firmato a Strasburgo il 13 maggio 2004, addizionale alla stessa Convenzione (1).

La più evidente e significativa modifica è stata quella di affiancare ai 47 giudici, della Corte (uno per ogni Stato membro del Consiglio d'Europa) dei relatori "non togati", cioè dei giuristi, facenti parte della cancelleria della Corte (suddivisa per aree nazionali), che rappresentano il primo strumento di indagine conoscitiva del contenuto di un ricorso, delle problematiche della legislazione nazionale e della farraginosità della documentazione e degli atti processuali che si portano all'attenzione della Corte. Essi coadiuvano i Giudici.

Una seconda ed altrettanto evidente modifica consiste nell'aver affidato il primo compito di filtro, di sbarramento, dei nuovi ricorsi, non più ad un comitato di tre giudici, ma ad un giudice unico che peraltro non può essere quello eletto in quota al paese contro cui è diretto il ricorso.

La più elevata percentuale della falcidia dei ricorsi individuali avviene in questa prima fase, senza peraltro alcuna possibilità di impugnazione da parte del soccombente.

Se non dichiara il ricorso irricevibile o non lo cancella dal ruolo, il giudice unico lo trasmette a un comitato (di tre giudici) o a una Camera (di sette giudici) per l'ulteriore esame.

Il comitato composto da tre giudici avrà competenza per dichiarare la ricevibilità dei ricorsi ed anche per pronunciarsi sul merito nei casi in cui esiste una consolidata giurisprudenza, i casi ripetitivi. Cioè quei ricorsi seriali derivanti dalla stessa violazione e carenza strutturale a livello nazionale. In quest'ultima ipotesi la sentenza di merito è definitiva, senza necessità del potenziale riesa-

me da parte della Grande Camera.

Nei casi più controversi, si pronuncerà sempre la Camera (di sette giudici) con una formale decisione limitata alla ricevibilità, ed una successiva dedicata al merito, oppure un'unica sentenza che si pronuncia sia sulla ricevibilità che sul merito. Come avveniva in precedenza, in taluni casi la Camera può pronunciare la sentenza sulla sussistenza della violazione e rimettere al prosieguo del giudizio la sentenza sul *quantum debeatur*.

La Corte, nel senso del giudice unico o del comitato di tre giudici, potrebbe dichiarare l'irricevibilità del ricorso nel caso in cui il ricorrente non abbia subito uno svantaggio significativo (*de minimis non curat praetor*).

Tutte queste riforme vanno in una sola direzione: la riduzione della mole di contenzioso che grava da anni sulla Corte e purtroppo si profilano all'orizzonte ulteriori riforme, sempre meno garantiste per le vittime.

In ogni caso, i primi frutti della riforma del 2010, si possono cogliere dalle seguenti statistiche.

Alla fine del 2009 vi erano ancora circa n.120.000 ricorsi da decidere.

Nell'anno 2011, quasi la metà delle sentenze concernevano quattro dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa: la Turchia (174), la Russia (133), l'Ucraina (105) e la Grecia (73).

Sul numero totale delle sentenze rese nel 2011, la Corte ha ravvisato una violazione della Convenzione e condannato lo Stato convenuto nell'85% dei casi. Questa elevata percentuale delle condanne deve essere letta congiuntamente all'elevatissima percentuale dei ricorsi (circa il 90%) che viene preliminarmente dichiarato irricevibile, sia perché manifestamente infondato, sia perché presentato oltre il termine di decadenza dei sei mesi rispetto alla decisione interna definitiva. Infine, ha influito sulla falcidia preliminare dei ricorsi, un maggior rigore e un più severo controllo delle formalità da parte della Corte.

Al primo gennaio 2012 vi erano circa n. 151.600 ricorsi da decidere. Più della metà erano diretti contro quattro Stati: la Russia, la Turchia, l'Italia e la Romania.

Alla fine di questo anno i ricorsi pendenti sono scesi a circa 128.000.

Questo dimostra l'efficacia della riforma di cui al Protocollo n. 14.

Dovendo fare una classifica, in negativo, degli Stati che sono incappati nelle sentenze di condanna, *rectius* di constatazione di una violazione della Convenzione, nell'anno 2012, osserviamo che la prima posizione spetta alla Russia (con 122 sentenze), poi la Turchia (117 sentenze), la Romania (70 sentenze), l'Ucraina (69 senten-

(1) Per un commento alla riforma vedi in questa rivista, M. DE STEFANO, *La riforma della Corte Europea dei diritti dell'uomo dopo il Protocollo n.14*, n. 2/2012, pagg. 29 e s.

ze), la Bulgaria (58 sentenze), la Polonia (56 sentenze) e la Grecia (52 sentenze).

Dovendo fare una classifica, in negativo, degli Stati contro cui sono rivolti i ricorsi individuali delle potenziali vittime delle violazioni della Convenzione, osserviamo che alla fine dell'anno 2012, la prima posizione spetta ancora alla Russia (22,3%, con 28.593 ricorsi), la Turchia (13,2% con 16.789 ricorsi), l'Italia (11,1%, con 14.188 ricorsi) e l'Ucraina (8,2% con 10.447 ricorsi).

Occorre precisare che la grande percentuale di ricorsi pendenti contro l'Italia riguarda violazioni strutturali, come la lentezza della giustizia, il ritardato pagamento dell'indennità liquidate dai giudici nazionali ai sensi della legge Pinto, oppure le condizioni disumane nelle carceri italiane, ed ancora le violazioni attinenti agli espropri per pubblica utilità decisi dai giudici nazionali prima delle note sentenze della Corte Costituzionale italiana n. 247 e 248 del 2007.

Molte cause sono state definite con regolamento amichevole, ma le sentenze o decisioni nei confronti dello Stato italiano nell'anno 2012, sono state pochissime, anche se in taluni casi molto rilevanti per i principi ivi enunciati (2).

(2) *Di Sarno and Others v. Italy*, ricorso n°. 30765/08, 10 gennaio 2012, *Torri and Others v. Italy* (dec.), ricorsi n. 11838/07 e 12302/07, 24

In conclusione, però, è triste constatare che i tempi di trattazione dei ricorsi davanti alla Corte europea dei diritti umani a Strasburgo sono diventati più lunghi ed estenuanti di quelli davanti ai giudici italiani. Di talché occorre che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, eserciti tutte le sue pressioni politiche affinché le violazioni strutturali per le quali vi è già una consolidata giurisprudenza della Corte europea siano risolte a livello nazionale, con adeguate riforme legislative.

Senza questi interventi politici, giammai una Corte internazionale, oggi con 48 Giudici, potrà rispondere alla domanda di tutela degli ottocento milioni di persone che vivono nei 48 Stati membri del Consiglio d'Europa. ■

gennaio 2012, *Arras and Others v. Italy*, ricorso n. 17972/07, 14 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC], ricorso n. 27765/09, 23 febbraio 2012, *Gagliano Giorgi v. Italy* ricorso n. 23563/07, 6 marzo 2012, *Mannai v. Italy*, ricorso n. 9961/10, 27 marzo 2012, *Francesco Sessa v. Italy*, ricorso n. 28790/08, 3 aprile 2012, *Centro Europa of Scoppola v. Italy (n. 3)* ricorso n. 126/05, 22 maggio 2012, *Toniolo v. San Marino and Italy*, ricorso n. 44853/10, 26 giugno 2012, *M. and Others v. Italy and Bulgaria*, ricorso n. 40020/03, 31 luglio 2012, *Costa and Pavan v. Italy*, ricorso n. 54270/10, 28 agosto 2012, *Godelli v. Italy*, ricorso n. 33783/09, 25 settembre 2012.