

La tutela giurisdizionale avanti alla Cedu. Note minime

Autore: Redazione

In: Diritto civile e commerciale

di Gabriella Pezzotta*

* Avvocato-

Sommario

1. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo considerazioni introduttive: l'organo all'interno della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo - la struttura e l'organizzazione
2. Il ricorso
3. Qualche numero
4. La decisione

1. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo considerazioni introduttive: l'organo all'interno della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo - la struttura e l'organizzazione

La Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali viene sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 ed entra in vigore il 3 settembre 1953. Nasce dall'intenzione di rafforzare l'unione tra gli Stati sul terreno dei diritti umani, e quindi dalla necessità di armonizzare i diversi sistemi giuridici statali.

Il testo originario della Convenzione subisce nel tempo integrazioni e modificazioni attraverso vari protocolli. Si parla di protocolli aggiuntivi, quelli che integrano l'elenco dei diritti e delle libertà, e di protocolli emendativi, quelli che modificano regole di procedura e di organizzazione. I protocolli aggiuntivi hanno efficacia solo per gli Stati che li ratificano; i protocolli emendativi invece acquistano efficacia

quando vengono ratificati da tutti gli Stati che hanno aderito alla Convenzione.

I diritti e le libertà assicurate dalla Convenzione sono i seguenti: il diritto alla vita (art. 2), il diritto ad un equo processo (art. 6), il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), il diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5), nessuna pena senza legge (art. 7), la libertà di espressione (art. 10), la libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 9), la libertà di riunione ed associazione (art. 11), il diritto al matrimonio (art. 12), il diritto ad un ricorso effettivo (art. 13) . Viene proibita: la tortura (art. 3), i trattamenti inumani o degradanti, la schiavitù e il lavoro forzato (art. 4) e la discriminazione (art. 14).

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo^[1], istituita nel 1959, è composta da un numero di giudici pari a quello degli Stati parte della Convenzione, ad oggi 47. Il mandato dei giudici dura nove anni, non rinnovabile, e gli stessi operano con il principio di indipendenza, autonomia e imparzialità. Non rappresentano, quindi, lo Stato a cui appartengono. La Corte è composta da cinque sezioni, all'interno delle quali vengono formate le Camere: 7 membri per la Camera e 17 membri per la Grande Camera, compreso il giudice nazionale.

La cancelleria è l'organo che fornisce supporto legale ed amministrativo alle funzioni giurisdizionali della Corte. Essa consta di giuristi, personale tecnico-amministrativo e traduttori. I giuristi assistono i giudici delle diverse sezioni; si occupano dei casi in cui viene coinvolto lo Stato di cui conoscono la lingua e il diritto interno, sono circa 12/13 per Stato.

Nei procedimenti di cui è parte, l'Italia è rappresentata dall'Agente del Governo e da tre coagenti, di cui uno ha sede a Roma presso il Ministero degli Esteri. L'Agente del Governo ha il compito di coordinamento e ripartizione del ruolo di lavoro degli altri coagenti. Oltre curare la difesa scritta del Governo, fungono anche da intermediari tra la Corte e le Autorità nazionali e rappresentano l'Italia nelle udienze pubbliche dinnanzi alla Camera o alla Grande Camera. All'emissione di sentenza di accertamento della violazione da parte dell'Italia, gli agenti seguono in veste di esperti giuridici la fase di esecuzione degli obblighi scaturenti dalla decisione.

La Corte ha cercato nel tempo di rimodulare l'intero processo, evitando di chiedere nuovi fondi agli Stati^[2]. La prima riforma si è realizzata con l'introduzione del Protocollo 14 alla Convenzione, entrato in vigore a giugno 2010. L'art. 12 del Protocollo introduce un'ulteriore condizione di ricevibilità dei ricorsi individuali all'art. 35 comma 3 lett. b) della Convenzione: viene dichiarata l'irricevibilità quando la Corte giudichi che il ricorrente "*non ha subito alcun pregiudizio significativo, salvo che il rispetto dei diritti*

dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli esiga l'esame del merito del ricorso e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno". La violazione deve, quindi, raggiungere un livello minimo di gravità, pena pronuncia di irricevibilità, valutazione di carattere patrimoniale valutata sulla base della situazione concreta della persona e di quella economica del Paese o regione in cui vive.

Il Protocollo 14, con i suoi articoli 6 e 7, ha poi modificato l'art. 27 della Convenzione creando la figura del giudice unico o monocratico^[3]. Tale giudice può dichiarare irricevibile o cancellare dal ruolo un ricorso individuale, quando tale decisione può essere assunta "senza ulteriore esame" (decisione definitiva)^[4]. Se, al contrario, il Giudice non pronuncia una dichiarazione di irricevibilità o di cancellazione dal ruolo, trasmette il ricorso ad un Comitato di tre giudici o ad una Camera per un ulteriore esame. Pertanto, il ruolo del Giudice unico è di filtro.

Sia prima del Protocollo 14 che oggi, è rimasta intatta la funzione sussidiaria del ricorso alla CEDU: la Corte può intervenire solo una volta che il ricorrente abbia esaurito tutti i ricorsi interni in cui abbia indicato la lamentata violazione. All'art. 1 della Convenzione si indica l'obbligo generale assunto dagli Stati di "istruire e assicurare alle vittime della violazione di un diritto convenzionale un ricorso effettivo davanti ad una istanza nazionale". Il diritto di ricorso che gli Stati devono assicurare ha la sua contropartita nell'obbligo di esaurire in ricorsi disponibili prima di adire la Corte Europea^[5]. In altre parole, è necessario che al giudice nazionale venga sottoposto il profilo di violazione del diritto convenzionale e quindi la sollecitazione ad applicare la legge interna in modo conforme.

Importante ricordare anche il protocollo n. 15 alla Convenzione con il cui art. 4 ha modificato l'art. 35 della Convenzione riducendo il termine per presentare domanda alla Corte da sei mesi a 4 mesi dalla sentenza interna definitiva.

Il Protocollo n. 16 alla Convenzione ha previsto invece un'attività consultiva della Corte: nell'ambito di una causa interna pendente, le più alte giurisdizioni nazionali di un'Alta Parte contraente^[6] possono richiedere alla Corte un parere su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli. Non deve trattarsi di una questione ipotetica o astratta: il quesito può essere posto solo a causa pendente dinanzi all'autorità giudiziaria e l'interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli deve essere necessaria per decidere la controversia innanzi ad essa pendente. Lo scopo è evidente: garantire il rispetto di tutti i diritti della

Convenzione durante la pendenza della causa. I pareri sono consultivi e non vincolanti, ma, nel caso in cui si esperisca ricorso successivamente all'emanazione di un parere recepito, il ricorso sarà dichiarato irricevibile.

Sia il protocollo n. 15 che il protocollo n. 16 ad oggi non sono ancora stati ratificati da tutti gli Stati.

Con riferimento al protocollo n. 15, lo stesso entrerà in vigore solo dopo che tutte le Parti contraenti della Convenzione lo avranno ratificato, mentre il protocollo n. 16 è entrato in vigore a livello internazionale il 01.08.2018 avendo raggiunto il numero di ratifiche necessarie, pari a 10.

A seconda dei casi, i ricorsi vengono assegnati ad una delle formazioni giudiziarie della Corte: Giudice Unico, Comitato o Camera. Se il ricorso è chiaramente inammissibile perché non rispetta i requisiti necessari, viene assegnato ad un Giudice Unico. La decisione di inammissibilità, o meglio di irricevibilità, è definitiva e non impugnabile. Il caso viene archiviato e il relativo fascicolo distrutto.

Il Giudice Unico, in realtà, ratifica con la sua pronuncia di irricevibilità il lavoro compiuto dai giuristi della cancelleria. Al momento, la cancelleria italiana è composta da 5 giuristi permanenti e 3 assunti in modo temporaneo. Essi svolgono tutto il lavoro preparatorio: studiano il fascicolo, riassumono in lingua inglese o francese i fatti e i motivi di ricorso, prospettano la ricevibilità o meno del ricorso e formulano una bozza di decisione. Il Giudice Unico valuta solo la nota formata dai giuristi, molto raramente studia in prima persona il fascicolo, e si limita ad apporre una X sulla casella di irricevibilità o ricevibilità.

Se si tratta di un caso ripetitivo, perché verte su questioni delle quali la Corte si è già pronunciata in casi simili, il ricorso viene assegnato ad un comitato di tre giudici.

Se non si tratta di un caso ripetitivo il ricorso viene assegnato ad una Camera composta da 7 giudici. La Grande Camera non viene mai investita direttamente da un ricorso, ma decide solo per remissione o rinvio, ad uno stadio quindi avanzato del procedimento.

^[1] La CEDU costituisce il mezzo per realizzare gli obiettivi e gli ideali del Consiglio d'Europa e per "instaurare un ordine pubblico comunitario di libere democrazie d'Europa al fine di salvaguardare il loro patrimonio di tradizioni politiche, di idee, di libertà e di preminenza del diritto" (Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione del 11.01.1961, ricorso n.788/60 Austria c. Italia. Com'è noto la Commissione è stata eliminata per effetto dell'entrata in vigore del Protocollo n. 11)

^[2] Si è infatti creato il problema di come gestire una grande quantità di cause; dal 1959 al 1998 la Corte ha emesso 837 sentenze; solo nell'anno 2016 le sentenze sono oltre mille.

^[3] Necessariamente un giudice di un paese diverso da quello convenuto un giudizio; si affida quindi la decisione ad un soggetto che nulla conosce della lingua utilizzata nel ricorso e delle regole giuridiche dell'ordinamento in questione. Attualmente il Giudice competente per la cause contro l'Italia è il Giudice di San Marino.

^[4] Dal 01.06.2017 la comunicazione del giudice unico al ricorrente deve essere redatta in una delle lingue ufficiali della Corte, firmata dal Giudice unico e accompagnata da una lettera con i motivi per hanno portato alla pronuncia di irricevibilità.

^[5] Art. 35 Conv.

^[6] Ai sensi dell'art. 10 del Protocollo devono essere individuate al momento della sottoscrizione o del deposito dell'atto di ratifica del Protocollo.

2. Il ricorso

Nel procedimento che si apre dinnanzi alla Corte il ricorrente e lo Stato convenuto in giudizio sono parti processuali a pari titolo, con eguali diritti e doveri.

La controversia sottoposta all'esame della Corte deve riguardare una fattispecie concreta: la giurisprudenza della Corte è casistica, prende atto dell'applicazione della normativa effettuata dal giudice interno e confronta il risultato con i principi della Convenzione.

La procedura è ispirata al modello accusatorio e pone l'onere della prova a carico del ricorrente.

I ricorsi, ai sensi degli artt. 33 e 34 della CEDU, possono essere presentati da uno Stato, al fine di accertare una violazione commessa da un altro Stato membro, da persone fisiche o da organizzazioni o società che ritengono di aver subito la violazione di uno o più diritti riconosciuti dalla CEDU da parte di uno Stato che ha aderito alla Convenzione.

Il ricorso individuale di cui all'art. 34 CEDU può essere presentato da una persona fisica^[7] o giuridica,

anche apolidi e organizzazioni non governative e gruppi privati, che sia stata parte in una controversia davanti ai giudici nazionali. Presupposto fondamentale è che lo Stato contro cui viene presentato il ricorso abbia sottoscritto la Convenzione prima dei fatti di cui si lamenta la violazione.

La nozione di vittima della violazione assume molteplici significati. La sentenza della Grande Camera del 17 luglio 2014, *Centre for legal resources on behalf of Valentin Campeanu c. Romania* ha distinto il concetto di 1) vittima diretta: nel caso in cui l'atto o l'omissione controversi colpiscano in maniera diretta il ricorrente; 2) vittima indiretta: nel caso in cui la vittima diretta sia deceduta prima dell'introduzione del ricorso ed il ricorrente ha subito gli effetti pregiudizievoli della violazione o abbia un interesse personale alla cessazione della stessa. Non è necessario che si tratti di familiare considerato erede in base al diritto interno; 3) vittima potenziale: il ricorrente deve lamentare la probabilità che si realizzi una violazione relativamente a ciò che lo riguarda personalmente.

Il diritto di introdurre un ricorso davanti alla Corte è riconosciuto a tutte le persone, indipendentemente dal riconoscimento a livello nazionale delle capacità di agire o di stare in giudizio^[8].

Il ricorso consiste in una compilazione di un formulario, deve essere depositato o inviato per posta entro 6 mesi dalla decisione interna definitiva (destinato ad essere ridotto a 4 mesi con l'entrata in vigore del protocollo n. 15); in questa prima fase non è necessaria l'assistenza di un difensore.

Ai sensi dell'art. 47 del Regolamento della Corte, il ricorso deve indicare tutte le informazioni richieste dal formulario fin dal momento della sua introduzione. In particolare: 1) deve essere indicato quale diritto garantito dalla CEDU si ritiene violato; 2) deve essere proposto da uno Stato che ha ratificato la Convenzione; 3) deve trattarsi di una violazione in cui è incorsa una autorità pubblica; 4) deve riguardare atti o fatti intervenuti dopo la data di ratifica della CEDU o del relativo Protocollo; 5) il ricorrente deve essere "vittima" direttamente di una violazione di un diritto fondamentale; 6) il ricorrente deve aver già contestato la violazione in tutte le vie di ricorso interno percorribili^[9]; 7) il ricorso deve essere completo in ogni sua parte ed inviato entro un termine di sei mesi dalla decisione interna definitiva. Questo termine è interrotto solo ed unicamente dall'invio di un ricorso completo che rispetti tutti i requisiti previsti dal Regolamento^[10]; 8) le doglianze non devono essere già state esaminate da un organo giurisdizionale internazionale.

Pertanto, la procedura ex art. 47 implica una verifica dei requisiti di natura puramente amministrativa, *in primis* quello della completezza: il formulario deve essere completato in tutti i suoi campi. Il ricorso non

può mai essere anonimo, ma deve contenere il nome e le generalità complete del ricorrente. Per alcuni dati minori, tipo la data di nascita, la Corte può chiederne l'integrazione. Tutte le richieste interlocutorie della Corte gravano la parte dell'onere di rispondere nel termine assegnato. La mancata risposta può essere interpretata come disinteresse della causa.

Una attenzione particolare si deve porre alla procura: i dati dell'avvocato devono essere inseriti nel modulo relativo che sia il ricorrente che l'avvocato devono sottoscrivere^[11]. La firma non ha il valore di autenticare, ma di accettare l'incarico da parte del legale. Se manca la firma del legale, la Corte considera non accettato l'incarico e nel prosieguo corrisponderà solo con il ricorrente. Se invece manca la firma della parte, il ricorso non è ricevibile. Nel caso in cui la nomina avvenga in un momento successivo all'introduzione del ricorso è necessario utilizzare l'apposito modello di procura disponibile sul sito Internet della Corte^[12].

Nel caso in cui sia un rappresentante di una organizzazione a ricorrere è essenziale che documenti il proprio potere di agire specificamente e fin dall'origine per quella causa.

I documenti allegati possono essere prodotti in formato cartaceo, come copie semplici non autentiche, o su chiavetta o cd; devono essere presentati in ordine cronologico, avere una loro numerazione e un indice nel formulario che consenta di trovare facilmente i documenti. Con riferimento agli atti processuali, è necessaria la produzione delle sentenze conclusive di tutti i gradi di giudizio, dei motivi di impugnazione e della domanda originaria^[13]. Il mancato invio di alcuni documenti deve essere debitamente motivato. Qualora il ricorrente si trovi nell'impossibilità di ottenere copia dei documenti, la Corte può richiederli al governo ai sensi dell'art. 49/2 lett. A) Reg. o dell'art. 54/2, lett. b) Reg.

Con riferimento alla parte del formulario "Oggetto del ricorso e esposizione dei fatti" vale il principio di autosufficienza del ricorso: tutto quello che la parte deve esporre su quella questione va inserita nelle tre pagine riservate nel formulario. In aggiunta, la parte ha uno spazio di venti pagine a disposizione per integrare e spiegare ulteriormente.

Le questioni di fatto e di diritto devono essere molto semplificate, essenziali, concise, semplici e chiare.

Dall'entrata in vigore del Protocollo 11 alla Convenzione, in conseguenza ad un accertamento della violazione, si può avere ristoro del danno subito solo se si chiede la condanna all'equa soddisfazione e si dimostri un danno rilevante.

^[7] Si noti che può proporre ricorso anche una persona che si trova illegalmente nel territorio dello Stato

^[8] Sul punto si veda "*Manuale dei diritti fondamentali in Europa*" di Zagrebelesky, Chenal e Tomasi, seconda edizione, parte sesta, capitolo XXII "paragrafo2 del ricorso e la ricevibilità", pagine 419 e ss..

^[9] C.d. carattere sussidiario del ricorso alla Corte Europea: in altre parole, controllo sull'attività degli organi costituzionali a vari livelli nel rispetto dei diritti fondamentali

^[10] Il termine scade l'ultimo giorno dei sei mesi; se si tratta di domenica o di un giorno festivo, non viene prorogato al giorno lavorativo successivo;

^[11] Spesso accade che la firma del cliente è una copia fotostatica, mentre è originale quella del legale. La corte in questo caso respinge il ricorso: tutte le firme devono essere in originale.

^[12] Qualunque altra tipologia di procura non è valida. Tale regola può subire delle eccezioni quando vi sia l'impossibilità da parte del ricorrente di firmare la procura. In questo caso è sufficiente provare che il rappresentante abbia ricevuto delle istruzioni precise da parte del ricorrente. Nella decisione *J.R. e altri c. Grecia* del 25 gennaio 2018 è stata ritenuta valida la volontà espressa dal ricorrente di essere rappresentato attraverso scambi di messaggi tramite l'applicazione Whatsapp. Per maggiori approfondimenti si veda "*Manuale dei diritti fondamentali in Europa*" di Zagrebelesky, Chenal e Tomasi, seconda edizione, parte sesta, capitolo XXII "Introduzione del ricorso e la ricevibilità", pagine 423 e ss.

^[13] Questo è necessario per dimostrare che la questione è stata affrontata in tutti i gradi interni e che non sono trascorsi sei mesi dalla decisione definitiva

3. Qualche numero

Oltre il 93% dei ricorsi viene dichiarato inammissibile/irricevibile per mancato rispetto delle formalità prescritte o dei requisiti.

A partire all'anno 2000 vi è stato un aumento esponenziale del numero di ricorsi presentati e provenienti da tutti i paesi^[14]: da circa 10.500 ricorsi ad anno, al 29.02.2020 vi sono pendenti circa 61.100 ricorsi, contro l'Italia sono pendenti circa 3.100 ricorsi, pari all'5,1% dei ricorsi complessivi. Al primo posto si

trova la Russia con circa 15.400 ricorsi pendenti (25,2%) a seguire la Turchia con circa 9.600 ricorsi pendenti (15,7%), a seguire l'Ucraina con circa 9.200 ricorsi pendenti (15,1%)^[15].

Nel 2019, l'Italia è stata sanzionata in primo luogo per violazioni al diritto di proprietà e, di seguito, per violazioni al diritto alla vita privata e familiare e per la lunghezza del processo.

^[14] L'aumento esponenziale dei casi è dovuto all'entrata in vigore del protocollo nel 1998 che ha dato diretto accesso agli individui alla Corte come diritto individuale previsto dall'art. 34 della Convenzione. Quindi vige un vero e proprio diritto di ricorrere alla Corte: se gli Stati in un modo o nell'altro cercano di ostacolare l'attività del ricorrente o del suo difensore per far ricorso alla corte, questo atteggiamento può costituire di per sé una violazione dell'art. 34 della Convenzione.

^[15] Dati reperiti dal sito <https://www.echr.coe.int>

4. La decisione

La pronuncia di irricevibilità del giudice unico laddove sia chiaro, *prima facie*, che il ricorso non possa essere ammesso non può essere impugnata.

Al di fuori di tale caso, in ogni momento della procedura, la Corte cerca di indurre gli interessati ad una composizione amichevole della controversia che si fondi sul rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo riconosciuti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli. In caso di composizione amichevole della controversia, la Corte cancella il ricorso dal ruolo mediante una decisione che si limita ad una breve esposizione dei fatti e della soluzione adottata. La decisione è trasmessa al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che ne sorveglia l'esecuzione.

Le sentenze di condanna sono quelle che accertano una violazione della CEDU e sono vincolanti per lo Stato che ha l'obbligo di darvi esecuzione. L'art. 46 della Convenzione impone infatti agli Stati l'obbligo di conformarsi alle pronunce della Corte di Strasburgo, attribuendo al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il potere di sorvegliare sull'esecuzione delle stesse. L'esecuzione consiste spesso nell'adozione di emendamenti della legislazione vigente nonché nel pagamento, se richiesto, della somma assegnata al ricorrente quale equa riparazione dei danni subiti^[16]. La sentenza emessa dalla Corte non presenta alcun carattere di annullamento, ma di accertamento - dichiarazione di violazione della Convenzione o dei suoi

Protocolli.

La Corte può anche emettere sentenze c.d. "sentenze pilota", ovvero decisioni che non si limitano a condannare lo Stato convenuto, ma indicano anche le misure più idonee per porre rimedio alla problematica in quanto hanno individuato un difetto sistemico o strutturale di un determinato ordinamento. Hanno effetto solo nei confronti dello Stato contro cui sono state emesse^[17].

L'art 41 della CEDU prevede che lo Stato debba innanzitutto rimuovere le cause della violazione e l'obbligo, ove previsto e chiesto, di corrispondere un risarcimento equo. Coerentemente con il principio di sussidiarietà, è rimessa agli Stati la scelta delle misure necessarie per conformarsi alla decisione della Corte, sotto la supervisione del Comitato dei Ministri.

Lo Stato condannato presenta entro sei mesi dalla decisione un Piano d'Azione, con misure sia generali che a carattere individuale, nel quale enuncia le varie misure che intende adottare per dare esecuzione alla sentenza. Sempre nello stesso termine deve essere presentato un bilancio d'azione volto ad illustrare l'effettiva attuazione di tutte le misure che il Governo ha posto in atto per dare esecuzione alla sentenza, chiedendo la chiusura del caso.

^[16] Art. 41 Convenzione: "*Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa*".

^[17] Si ricordi come la Corte non è legata dai propri precedenti, ma generalmente li segue nell'interesse di una ricerca di certezza di sviluppo della sua giurisprudenza. Si veda ad esempio la pronuncia *Pretty c. Regno Unito* del 29 aprile 2002 in cui la Corte ha richiamato il valore del precedente delle proprie sentenze.

<https://www.diritto.it/la-tutela-giurisdizionale-avanti-alla-cedu-note-minime/>