

LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI
IN EUROPA

TRA SOVRANITÀ STATALE E ORDINAMENTI SOVRANAZIONALI

a cura di
ANDREA CALIGIURI
GIUSEPPE CATALDI
NICOLA NAPOLETANO



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
2010

inv. n. a/50001

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Copyright 2010 Wolters Kluwer Italia Srl

ISBN 978-88-13-30976-3

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5 della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale – cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale – e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana, n. 108, 20122 Milano, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato in Italia - Printed in Italy

Stampa: Grafiche TPM S.r.l. - Padova

Indice

<i>Notizie sugli Autori</i>	IX
<i>Elenco delle principali abbreviazioni</i>	XI
<i>Premessa</i>	XIII

<i>Prefazione</i> BENEDETTO CONFORTI	XV
-----------------------------------------------	----

PARTE PRIMA

LA PLURALITÀ DEI SISTEMI DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL CONTINENTE EUROPEO: LA COESISTENZA TRA AUTARCHIA E INTERDIPENDENZA

<i>L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea</i> NICOLA NAPOLETANO.....	3
<i>Modelli costituzionali a confronto: la specificità della tutela dei diritti fondamentali nel processo di adattamento al diritto dell'Unione europea</i> ANDREA CALIGIURI	51
<i>Origine e sviluppo della Convenzione europea dei diritti umani</i> ANNAMARIA VITERBO	75

PARTE SECONDA

I DIRITTI FONDAMENTALI E L'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA

Sezione I - L'incidenza della PESC sul sistema di protezione dei diritti

<i>Il principio d'attribuzione e la tutela dei diritti fondamentali nelle decisioni di politica estera: quid iuris se la lacuna non fosse stata sanata?</i> M. EUGENIA BARTOLONI	111
<i>Gli effetti e l'esecuzione delle decisioni del Consiglio di sicurezza al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea</i> NICOLA NAPOLETANO.....	133

Origini e sviluppo della Convenzione europea dei diritti umani

Annamaria Viterbo

“Les droits de l’homme constituent
un des fondements des sociétés humaines
et en même temps les mettent en cause”

Luzius Wildhaber

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il catalogo di diritti della Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali ed i Protocolli addizionali e di emendamento. – 3. I criteri di interpretazione della Convenzione adottati dalla Corte – 4. Lo spazio giuridico della CEDU. – 5. Il sistema di protezione come originariamente previsto dalla CEDU e come modificato dal Protocollo n. 11. – 6. Condizioni di ricevibilità. – 7. L’adozione di misure provvisorie. – 8. L’esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani negli ordinamenti interni. – 9. La riforma prevista dal Protocollo n. 14. – 10. La riforma “strisciante” della Convenzione europea dei diritti umani: le funzioni quasi-costituzionali della Corte.

1. Introduzione

Gli orrori della seconda guerra mondiale resero evidente la necessità di perseguire a livello multilaterale i valori della pace, della giustizia e della dignità umana. Nel 1945, con l’introduzione della tutela dei diritti fondamentali tra i principali scopi delle Nazioni Unite (art. 1, par. 3, della Carta ONU) veniva inaugurata una nuova era del diritto internazionale¹. La tutela dei diritti umani veniva sottratta al dominio riservato degli Stati e innalzata al di sopra di questi.

Nell’Europa ancora lacerata dalla tragedia della guerra vennero istituite organizzazioni internazionali volte a creare una più stretta unione fra i popoli ed a garantire la pace e il rispetto dei diritti inalienabili: il Consiglio d’Europa e le Comunità europee.

¹ Per tutti v. J.A. CARRILLO SALCEDO, *Algunas reflexiones sobre la subjetividad internacional del individuo y el proceso de humanización del derecho internacional*, in R. ZEBINI RIBEIRO LEAO, A.A. CANÇADO TRINDADE, A. DRZEMCZEWSKI (eds.), *Liber Amicorum Cançado Trindade*, Porto Alegre, 2005, p. 279 ss.

Il compito di elaborare un catalogo dei diritti – che si era scelto di non inserire nella Carta di San Francisco – venne affidato alla Commissione dei diritti umani; il 10 dicembre 1948, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottava la *Dichiarazione universale dei diritti umani* predisposta dalla Commissione (UN Doc. A/RES/217 (III)). Nel 1966 sarebbero stati adottati i Patti delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali.

Il Trattato di Londra istitutivo del *Consiglio d'Europa* (COE)² entrò in vigore il 5 maggio 1949 tra dieci Stati fondatori³. Da allora, la *membership* dell'organizzazione si è allargata a 47 Stati⁴, grazie anche all'adesione – a partire dagli anni '90 – delle democrazie sorte a seguito della dissoluzione dell'URSS⁵.

Rientrano tra gli obiettivi del Consiglio d'Europa la tutela e la promozione del patrimonio di ideali, principi e diritti fondamentali comune agli Stati membri, della *rule of law* e della democrazia. A tali fini il COE predispone convenzioni internazionali, sostiene le riforme legislative e la stabilità democratica dei paesi membri e li sottopone al controllo del Comitato dei Ministri, il suo organo decisionale ed esecutivo⁶.

La prima e senz'altro la più significativa realizzazione del Consiglio d'Europa è stata la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali* (CEDU), entrata in vigore il 3 settembre 1953⁷ e via via ratificata da tutti i suoi Stati membri⁸.

² Il testo del Trattato di Londra istitutivo del Consiglio d'Europa è reperibile sul sito web *conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/Html/001.htm*.

³ I dieci Stati fondatori del COE furono Belgio, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia e Svezia. Il Trattato di Londra è stato ratificato dall'Italia con legge 23 luglio 1949, n. 433, in *Gazzetta Ufficiale* n. 168 del 25 luglio 1949.

⁴ Per un elenco aggiornato delle ratifiche si consulti la pagina web *conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=001&CM=8&DF=1/6/2009&CL=ENG* (ultimo accesso 20 febbraio 2009).

⁵ Tra queste la Bielorussia ancora non soddisfa le condizioni minime di democrazia e rispetto dei diritti umani necessarie per l'adesione.

⁶ La struttura istituzionale del Consiglio d'Europa è articolata nel Comitato dei Ministri, nell'Assemblea Parlamentare – forum di discussione politica rappresentativo dei Parlamenti nazionali – e nella Segreteria. Il Comitato dei Ministri può adottare misure sanzionatorie contro gli Stati membri che non rispettino gli obblighi assunti con il Trattato di Londra (art. 8). Sul tema v. tra i molti K. SCHLÜTER, *The Council of Europe, the Standard Setter*, in M. BROSIG (ed.), *Human Rights in Europe: A Fragmented Regime?*, Frankfurt am Main, 2006, pp. 30-56; O. PORCHIA, *Consiglio d'Europa (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, Torino, 2005, pp. 190-199.

⁷ L'Italia ha ratificato la CEDU con legge 4 agosto 1955, n. 848, in *Gazzetta Ufficiale* n. 221 del 24 settembre 1955. Sui rapporti tra l'ordinamento italiano e la CEDU, v. M. PEDRAZZI, *La CEDU nell'ordinamento italiano*, in questo *Volume*.

⁸ Tra la vasta bibliografia in argomento si segnalano: M. JANIS, *European Human Rights Law: Text and Materials*, Oxford, 2008; F. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Parigi, 2008; G. RAIMONDI, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2008; L. CAFLISCH, J. CALLEWAERT, R. LIDDELL, P. MAHONEY, M. VILLIGER (eds.), *Liber Amicorum Luzius Wildhaber: Human Rights – Strasbourg Views*, The Hague, 2007; A. MOWBRAY, *Cases and Materials on the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2007; M. PEDRAZZI, *La Convenzione europea sui diritti umani e il suo sistema di controllo*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, 2006, pp. 281-312; C. RUSSO, P. QUAINI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Milano, 2006; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2006; B. NASCIBENE, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo: profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano 2002; A. SACCUCCI, *Profili di tutela dei diritti umani: tra Na-*

La CEDU contiene il catalogo dei diritti che, ai sensi dell'art. 1, gli Stati si impegnano a riconoscere ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione (e non solo ai propri cittadini) ed attribuisce alla Corte europea dei diritti umani la competenza ad accertare, su ricorso interstatale o individuale, l'eventuale responsabilità degli Stati parte per la violazione di tali diritti.

La CEDU va quindi ben oltre la tradizionale assunzione per via pattizia di impegni reciproci tra Stati ed istituisce un *sistema di protezione e garanzia collettiva* dei diritti fondamentali⁹. Negli anni '50, l'attribuzione di un seppur limitato diritto di azione all'individuo¹⁰ poneva il sistema CEDU all'avanguardia rispetto allo stato del diritto internazionale del tempo.

2. Il catalogo di diritti della Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali ed i Protocolli addizionali e di emendamento

L'originario catalogo dei diritti della Convenzione europea comprendeva prevalentemente diritti civili e politici¹¹. L'ambito di protezione è stato poi gradualmente ampliato grazie all'attività interpretativa svolta dalla Corte¹² e tramite l'adozione di *Protocolli addizionali* alla Convenzione. Lo spettro dei diritti tutelati è stato in tal modo allargato a diritti di seconda generazione, come il diritto di proprietà sancito all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale¹³. Poiché però agli Stati

zioni Unite e Consiglio d'Europa, Padova, 2002; S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001; M. DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2001; L.-E. PETTITI, P.-H. IMBERT, E. DECAUX, *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire article par article*, Paris, 1999.

⁹ Corte europea dei diritti umani, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* [GC], ricorsi nn. 46827/99 e 46951/99, sentenza del 4 febbraio 2005, par. 100.

¹⁰ Sulla ripartizione originaria della funzione di tutela giurisdizionale tra Commissione europea dei diritti umani e Corte europea dei diritti umani v. *infra*, par. 5.

¹¹ Si trattava di alcuni soltanto dei diritti riconosciuti nella Dichiarazione universale: il diritto alla vita (art. 2); il diritto a non essere sottoposti a tortura e a trattamenti inumani e degradanti (art. 3); il diritto a non essere ridotti in schiavitù e costretti al lavoro forzato (art. 4); un gruppo di diritti relativi alla corretta amministrazione della giustizia tra cui il diritto a non subire detenzioni arbitrarie (art. 5), il diritto all'equo processo (art. 6), il principio di legalità e di irretroattività dei delitti e delle pene (*nullum crimen, nulla poena, sine lege*) (art. 7) e il diritto a un ricorso effettivo (art. 13); il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8); il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 9); il diritto alla libertà di espressione (art. 10); il diritto alla libertà di riunione (art. 11).

¹² Nel campo dei diritti sociali v. ad esempio Corte europea dei diritti umani, *Demir e Baykara c. Turchia* [GC], ricorso n. 34503/97, sentenza del 12 novembre 2008 (in tema di libertà sindacale).

¹³ Il catalogo europeo non è stato ancora ampliato sino a ricomprendere tutti i cd. diritti di seconda generazione enunciati nel Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali adottato in seno all'Assemblea Generale nel 1966.

parte della CEDU è lasciata facoltà di decidere se ratificare o meno detti Protocolli, ne possono risultare delle difformità di protezione tra le Parti contraenti¹⁴.

Diversamente dai Protocolli addizionali, i *Protocolli di emendamento* – come ad esempio i Protocolli nn. 11 e 14¹⁵, ma non il Protocollo n. 14 *bis*¹⁶ – apportano modifiche alla procedura di tutela giurisdizionale di fronte alla Corte ed entrano in vigore solo con la ratifica di tutti gli Stati parte della Convenzione.

I diversi diritti protetti sono da ritenersi indivisibili ed interdipendenti e tra essi non è individuabile alcun ordine gerarchico. La Convenzione stessa distingue peraltro tra diritti derogabili e inderogabili. “In caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione”, l’art. 15 CEDU consente alle Parti contraenti l’adozione di misure in deroga agli obblighi previsti dalla Convenzione “nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale”¹⁷. Lo stesso art. 15 sancisce però che in nessun caso potranno essere autorizzate limitazioni per un gruppo di diritti che rappresenta il cd. *nocciolo duro* della CEDU. Appartengono a tale nucleo di *diritti inderogabili* il diritto alla vita¹⁸ (art. 2), il divieto di tortura¹⁹ e di pene o trattamenti inumani e degradanti

¹⁴ I Protocolli aggiuntivi (come il Primo Protocollo ed i Protocolli nn. 4, 6, 7, 12, 13) entrano in vigore al raggiungimento di un numero minimo di ratifiche. Tra questi merita di essere ricordato il Protocollo n. 12, entrato in vigore il 1° aprile 2005, il cui art. 1 contiene un divieto *generale* di discriminazione (che estende quindi la protezione offerta dall’art. 14 CEDU). Il Protocollo n. 12 non è ancora stato ratificato dall’Italia. Sul tema v. L. LOUCAIDES, *The Prohibition of Discrimination under Protocol 12 of the European Convention of Human Rights*, in L. LOUCAIDES, *The European Convention on Human Rights: Collected Essays*, Leiden, 2007, pp. 55-72; COE, *Non-Discrimination: A Human Right – Seminar to Mark the Entry into Force of Protocol n. 12*, Strasburgo, 11 ottobre 2005; R. WINTEMUTE, *Filling the Article 14 “Gap”: Government Ratification and Judicial Control of Protocol n. 12 ECHR*, in *European Human Rights Law Review*, 2004, pp. 484-499.

¹⁵ Sul Protocollo n. 11 v. *infra*, par. 5. Sul Protocollo n. 14 v. *infra*, par. 9. Sono di emendamento anche i Protocolli nn. 2, 3, 5, 8, 9 e 10.

¹⁶ Il Protocollo n. 14 *bis*, aperto alla firma il 27 maggio 2009, rappresenta un’eccezione (v. *infra*, par. 10). Nonostante apporti delle modifiche sostanziali alla procedura della Corte, il Protocollo n. 14 *bis* è strutturato come un protocollo addizionale: i ricorsi pendenti nei confronti degli Stati che procederanno man mano alla sua ratifica saranno trattati secondo la nuova procedura.

¹⁷ Sul tema v. G. CATALDI, *Le deroghe ai diritti umani in stato di emergenza*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, cit., pp. 752-772. Sull’applicazione dell’art. 15 v., ad esempio, Corte europea dei diritti umani, *Irlanda c. Regno Unito* [GC], ricorso n. 5310/71, sentenza del 18 gennaio 1978 (sull’adozione da parte del Regno Unito di misure volte a contrastare gli atti terroristici dell’IRA).

¹⁸ L’applicazione della pena di morte, inizialmente consentita dall’art. 2 CEDU, è stata dapprima vietata in tempo di pace dal Protocollo n. 6 e successivamente in qualsiasi circostanza dal Protocollo n. 13.

¹⁹ La Corte europea dei diritti umani ha inoltre espressamente riconosciuto al divieto di tortura natura di *jus cogens*: *Al-Adsani c. Regno Unito* [GC], ricorso n. 35763/97, sentenza del 21 novembre 2001, paragrafi 60-61. V. G. CATALDI, *Osservazioni sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia di tortura*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 51 ss.

(art. 3), la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (art. 4), il principio di legalità dei delitti e delle pene²⁰ (art. 7).

Un'ulteriore distinzione può essere tracciata tra i diritti dai quali discendono a carico degli Stati soltanto obblighi di astensione e i diritti da cui discendono anche obblighi positivi. La dottrina degli *obblighi positivi*²¹ ha origine giurisprudenziale: a partire dalla fine degli anni '70²², la Corte ha riconosciuto che alcuni dei diritti enunciati dalla CEDU (in particolare gli articoli 2, 3, 4 e 8) obbligano gli Stati membri non solo ad astenersi dall'interferire nel godimento dei diritti e delle libertà garantite, ma anche ad adottare misure volte ad assicurare il rispetto di quegli stessi diritti e libertà.

Tali obblighi positivi di prevenzione, protezione e sanzione possono avere carattere sostanziale²³ (come l'adozione di determinate misure o sanzioni, anche tramite attività legislativa) o procedurale²⁴ (come gli obblighi di inchiesta e di identificazione). La giurisprudenza della Corte contribuisce a stabilire quando gli Stati sono tenuti ad intraprendere attività specifiche per garantire il livello minimo di tutela richiesto²⁵.

²⁰ Ai sensi dell'art. 7, par. 2 CEDU i responsabili di *crimina juris gentium* non beneficiano del principio di non retroattività dei delitti e delle pene.

²¹ Sul tema, tra i molti, v. B. CONFORTI, *Exploring the Strasbourg Case-law: Reflections on State Responsibility for the Breach of Positive Obligations*, in M. FITZMAURICE, D. SAROOSHI (eds.), *Issues of State Responsibility before International Judicial Institutions*, Oxford, 2004, pp. 129-137; A. MOWBRAY, *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*, Oxford, 2004; F. SUDRE, *Les "obligations positives" dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme*, in P. MAHONEY, F. MATSCHER, H. PETZOLD, L. WILDHABER (eds.), *Protecting Human Rights: The European Perspective - Studies in Memory of Rolv Ryssdal*, Colonia, 2000, p. 1359 ss.; P. VAN DIJK, "Positive Obligations" Implied in the European Convention on Human Rights: Are the States Still the "Masters" of the Convention?, in M. CASTERMANS-HOLLEMAN, F. VAN HOOF, J. SMITH (eds.), *The Role of the Nation-State in the 21st Century: Human Rights, International Organisations and Foreign Policy - Essays in Honour of Peter Baehr*, The Hague, 1998, pp. 17-33.

²² Il *leading case* in tema di obblighi positivi riguarda il diritto all'educazione di cui all'art. 2 del Primo Protocollo addizionale: Corte europea dei diritti umani, *Caso relativo a certi aspetti del regime linguistico di insegnamento in Belgio c. Belgio* [GC], ricorsi nn. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, sentenza del 23 luglio 1968. V. anche Corte europea dei diritti umani: *Marckx c. Belgio* [GC], ricorso n. 6833/74, sentenza del 13 giugno 1979, par. 31; *Lopez Ostra c. Spagna*, ricorso n. 16798/90, sentenza del 9 dicembre 1994, par. 51; *Mastromatteo c. Italia* [GC], ricorso n. 37703/97, sentenza del 24 ottobre 2002, paragrafi 67-68, 89; *Öneryıldız c. Turchia* [GC], ricorso n. 48939/99, sentenza del 30 novembre 2004, paragrafi 91-96.

²³ Da ultimo, ad esempio, la Corte ha ritenuto la responsabilità della Russia per non aver adottato tutte le misure necessarie per proteggere i civili contro l'esplosione di mine antiuomo ai sensi dell'art. 2 che garantisce il diritto alla vita (Corte europea dei diritti umani, *Albekov et al. c. Russia*, ricorso n. 68216/01, sentenza del 9 ottobre 2008, paragrafi 78-79).

²⁴ In tal modo la Corte ha individuato obblighi procedurali ulteriori rispetto a quelli previsti dagli articoli 6 e 13 e da questi indipendenti.

²⁵ V. in particolare il cd. *Osman test* in base al quale lo Stato sarà considerato responsabile di una violazione dell'obbligo positivo di proteggere la vita di un individuo quando "the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an

Facendo ricorso alla teoria degli obblighi positivi, la Corte ha potuto dare maggiore effettività alla tutela prevista dalla CEDU ed estendere la portata di alcuni diritti sino a ricomprendervi anche fattispecie non originariamente previste (così ad esempio è stato fatto confluire nell'ambito della tutela del diritto al rispetto della vita privata e familiare, di cui all'art. 8 CEDU, anche il diritto a vivere in un ambiente salubre²⁶).

Recentemente, inoltre, la Corte sembra aver intrapreso la strada di fondare la sussistenza di obblighi positivi sul congiunto operare dell'art. 1 CEDU e di un altro articolo del catalogo: l'art. 1 viene interpretato come una fonte di obblighi generali – anche di natura positiva – complementare alle altre disposizioni della Convenzione, venendo così a costituire il cuore dell'intero sistema di protezione CEDU²⁷.

Il dovere di proteggere derivante dall'esistenza di obblighi positivi ha portato inoltre ad un superamento degli effetti verticali della CEDU – limitati ai rapporti tra individui e Stato – e ad una parallela estensione della sua efficacia anche nei rapporti orizzontali tra privati²⁸.

3. I criteri di interpretazione della Convenzione adottati dalla Corte

Alla Corte è stato attribuito il compito di interpretare ed applicare le norme generali ed astratte della Convenzione²⁹. Nello svolgere la propria attività di in-

identified individual or individuals from the criminal acts of a third party and they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk" (Corte europea dei diritti umani, *Osman c. Regno Unito* [GC], ricorso n. 23452/94, sentenza del 28 ottobre 1998, par. 116).

²⁶ Per un caso di violazione dell'art. 8 per inquinamento dell'ambiente ed un interessante riferimento al *principe de précaution* v. Corte europea dei diritti umani, *Tatar c. Romania*, ricorso n. 67021/01, sentenza del 27 gennaio 2009. Sulla giurisprudenza della Corte in tema di protezione dell'ambiente, v. A. SACCUCCI, *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in questo *Volume*.

²⁷ Sul punto J.-F. AKANDJI-KOMBE, *Positive Obligations under the European Convention on Human Rights: A Guide to the Implementation of the European Convention on Human Rights*, in COE, *Human Rights Handbooks n. 7*, Strasburgo, 2007, pp. 8-9. Sull'utilizzo dell'art. 1 per fondare l'esistenza di obblighi positivi, v. Corte europea dei diritti umani: *Assanidzé c. Georgia* [GC], ricorso n. 71503/01, sentenza dell'8 aprile 2004, par. 147; *Ilaşcu e al. c. Moldavia e Russia* [GC], ricorso n. 48787/99, sentenza dell'8 luglio 2004, paragrafi 332-335; *Markovic e al. c. Italia* [GC], ricorso n. 1398/03, sentenza del 14 dicembre 2006, par. 54.

²⁸ V. ad esempio Corte europea dei diritti umani, *Öneriyildiz c. Turchia*, cit., par. 97 e ss. La Corte ha inoltre recentemente riconosciuto che ai sensi dell'art. 8 lo Stato è tenuto ad adottare tutte le misure necessarie a salvaguardare la reputazione degli individui sottoposti alla sua giurisdizione, anche nei rapporti interindividuali (Corte europea dei diritti umani, *Pfeifer c. Austria*, ricorso n. 12556/03, sentenza del 15 novembre 2007, par. 37).

²⁹ Sul processo interpretativo della Convenzione europea si rinvia a G. LETSAS, *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2007; G. LETSAS, *The Truth in Autonomous Concepts: How to Interpret the ECHR*, in *European Journal of International Law*, 2004, pp. 279-305.

interpretazione, la Corte ha adottato il *principio di autonomia* secondo cui la definizione dei diritti CEDU deve ritenersi autonoma e indipendente dalle qualificazioni giuridiche adottate negli ordinamenti nazionali³⁰. Alla luce del *principio evolutivo*, inoltre, la CEDU è da considerarsi strumento vivo da interpretare alla luce delle concezioni e delle condizioni di vita attuali³¹. Particolare rilievo è dato dalla Corte alle norme del diritto internazionale come strumento interpretativo della Convenzione³². L'opera ermeneutica della Corte porta così alla formazione di un ordinamento comune europeo che evolve con il mutare della società³³.

Laddove previsto – e quindi esclusi i diritti appartenenti al cd. nocciolo duro – la Corte riconosce agli Stati membri un ampio *margin of appreciation* e discrezionalità nell'adottare misure restrittive di un diritto o di una libertà garantita a fronte di un bisogno sociale imperativo. Tali limitazioni ed ingerenze sono però legittime soltanto qualora trovino nel diritto nazionale una propria base giuridica, accessibile e a cui corrisponda un rimedio effettivo (*requisito di legalità*), siano adottate nel pubblico interesse (*requisito dello scopo legittimo*), e si configurino come necessarie e proporzionate allo scopo perseguito (*principi di necessità e proporzionalità*). Deve quindi essere raggiunto un *giusto equilibrio* tra le esigenze di interesse generale della comunità e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali del singolo.

La dottrina del *margin of appreciation* è dunque volta a permettere la realizzazione di un giusto temperamento tra i diritti individuali e le esigenze dell'interesse generale della collettività, temperamento su cui veglia la Corte³⁴.

³⁰ Le prime applicazioni del principio di autonomia hanno riguardato l'art. 6; v. Corte europea dei diritti umani, *Konig c. Germania* [GC], ricorso n. 6232/73, sentenza del 28 giugno 1978, par. 88.

³¹ Sul principio evolutivo tra le molte v. Corte europea dei diritti umani: *Tyrex c. Regno Unito*, ricorso n. 5856/72, sentenza del 25 aprile 1978, par. 31; *Van der Mussele c. Belgio* [GC], ricorso n. 8919/80, sentenza del 23 novembre 1983, par. 32; e, da ultimo, *E.B. c. Francia* [GC], ricorso n. 43546/02, sentenza del 22 gennaio 2008, par. 46 (si tratta di un caso relativo all'adozione da parte di un *single* discriminato per la sua omosessualità, in cui la Corte ritiene esserci stata violazione dell'art. 14 congiuntamente all'art. 8).

³² V. da ultimo Corte europea dei diritti umani, *Varnava e al. c. Turchia* [GC], ricorso n. 16064/90, sentenza del 18 settembre 2009, per il riferimento al diritto internazionale umanitario nell'interpretazione dell'art. 2 CEDU (par. 185), alla Corte interamericana dei diritti umani (paragrafi 93-98) e agli atti adottati dal Comitato dei diritti umani delle nazioni unite; Corte europea dei diritti umani, *Demir e Baykara c. Turchia* [GC], ricorso n. 34503/97, sentenza del 12 novembre 2008, particolarmente interessante per il riferimento al diritto internazionale (paragrafi 69-73) e agli atti – per quanto non vincolanti – degli organi del COE (paragrafi 74-75) a fini di interpretazione della Convenzione (anche paragrafi 76-86).

³³ È interessante notare come recentemente, in tema di informazione sull'aborto, la Corte abbia riscontrato all'unanimità una violazione del diritto alla libertà di espressione (art. 10) (Corte europea dei diritti umani, *Women on Waves et al. c. Portogallo*, ricorso n. 31276/05, sentenza del 3 febbraio 2009), mentre nel 1992 su una fattispecie simile essa aveva adottato un'assai contrastata sentenza (Corte europea dei diritti umani, *Open Door e Dublin Well Woman c. Irlanda* [GC], ricorsi nn. 14234/88 e 14235/88, sentenza del 29 ottobre 1992).

³⁴ V. tra i molti, Corte europea dei diritti umani, *Handyside c. Regno Unito* [GC], ricorso n. 5493/72, sentenza del 7 dicembre 1976, par. 49. Il margine di valutazione lasciato alle autorità na-

Detta dottrina è anche espressione del *principio di sussidiarietà*: il sistema CEDU fornisce una protezione complementare a quella degli Stati membri, che restano i principali responsabili del rispetto e della tutela del catalogo europeo di diritti.

4. Lo spazio giuridico della CEDU

L'ambito di applicazione della Convenzione è definito dall'art. 1 CEDU: gli Stati parte sono tenuti a riconoscere i diritti e le libertà garantiti ad ogni persona sottoposta alla loro *giurisdizione*³⁵. La definizione di "giurisdizione" degli Stati membri è stata oggetto di numerose pronunce e di accesi dibattiti. Tale concetto delimita sia la competenza *ratione loci* della Corte che quella *ratione personae*. La questione della giurisdizione è inoltre preliminare rispetto alla verifica di merito inerente l'attribuzione di una determinata condotta allo Stato.

In una prima fase, la Corte aveva ritenuto che il concetto di "giurisdizione" non dovesse essere limitato al territorio nazionale degli Stati parte e che, in linea con l'impostazione tradizionale del diritto internazionale, la responsabilità di questi ultimi potesse derivare anche da "acts of their authorities producing effects outside their own territory"³⁶.

zionali varia a seconda delle circostanze e delle singole fattispecie. La Corte tende ad esercitare il proprio controllo con *self-restraint*, per lo più in casi palesi di abuso di potere e di adozione di misure arbitrarie. Sul tema del margine di apprezzamento si rinvia a G. LETSAS, *op. cit.*, p. 80 ss.; LORD MACKAY OF CLASHFERN, *The Margin of Appreciation and the Need for Balance*, in P. MAHONEY, F. MATSCHER, H. PETZOLD, L. WILDHABER (eds.), *Protecting Human Rights*, cit., p. 837; H.C. YOUROW, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, The Hague, 1996.

³⁵ Diversamente dall'art. 2 del Patto sui diritti civili e politici, l'art. 1 CEDU non contiene un riferimento esplicito alla giurisdizione territoriale. Tale scelta dei padri fondatori della CEDU si rivela oggi, in un'epoca di sempre maggiori attività extraterritoriali, importante elemento di flessibilità. Sul tema, tra i molti, v.: O. DE SCHUTTER, *Globalization and Jurisdiction: Lessons from the European Convention on Human Rights*, NYU School of Law, Center for Human Rights and Global Justice Working Paper, n. 9, 2005; M. MILANOVIC, *From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties*, in *Human Rights Law Review*, 2008, pp. 411-448; C. ROZAKIS, *How Far Can We Go? Recent Developments of Strasbourg Case-law on the Concept of Jurisdiction*, in L. CAFLISCH, R. BERMEJO GARCIA, J. DIEZ-HOCHLEITNER, C. GUTIÉRREZ ESPADA (eds.), *El derecho internacional: normas, hechos y valores: Liber amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Madrid, 2005, p. 209-227; M. O'BOYLE, *The European Convention on Human Rights and Extraterritorial Jurisdiction*, in F. COOMANS, M.T. KAMMINGA (eds.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Oxford, 2004, p. 125-139; P. DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale*, Torino, 2002; R. LAWSON, *The Concept of Jurisdiction and Extraterritorial Acts of State*, in G. KREIJEN, *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford, 2002, pp. 281-197.

³⁶ Corte europea dei diritti umani, *Drozd e Janousek c. Francia e Spagna* [GC], ricorso n. 12747/87, sentenza del 26 giugno 1992, par. 91. Per casi relativi ad atti di estradizione ed espulsione aventi per natura effetti extraterritoriali, ma riguardanti persone che si trovano nella giurisdizione di uno Stato membro v. Corte europea dei diritti umani: *Soering c. Regno Unito* [GC], ricorso n. 14038/88, sen-

In seguito, la Corte aveva specificato che qualora uno Stato avesse esercitato un controllo effettivo su un territorio straniero occupandolo militarmente esso sarebbe stato responsabile delle violazioni ivi occorse (caso *Loizidou*)³⁷.

La presentazione di un ricorso da parte di cittadini della Repubblica Federale di Jugoslavia in relazione al bombardamento delle forze NATO su Belgrado nella primavera 1999 ha indotto la Corte a ritornare sulla questione (caso *Bankovic*)³⁸. La Corte ha considerato che al concetto di "giurisdizione" debba essere riconosciuta natura principalmente territoriale³⁹ e che eventuali altri titoli di giurisdizione possano trovare applicazione soltanto in circostanze eccezionali⁴⁰. La Corte ha quindi escluso di poter ricostruire la nozione in termini di nesso di causalità; se così fosse "anyone adversely affected by an act imputable to a Contracting State, wherever in the world that act may have been committed or its consequences felt, is thereby brought within the jurisdiction of that State for the purpose of Article 1 of the Convention"⁴¹. La Corte ha argomentato ancora sta-

tenza del 7 luglio 1989, paragrafi 86-91; *Cruz Varas et al. c. Svezia* [GC], sentenza del 20 marzo 1991, paragrafi 69-70; *Vilvarajah et al. c. Regno Unito*, sentenza del 30 ottobre 1991, par. 103.

³⁷ Corte europea dei diritti umani, *Loizidou c. Turchia* [GC], ricorso n. 15318/89, sentenza del 23 marzo 1995, par. 62 (in cui la Corte fa riferimento al criterio dell'"effective control"). V. inoltre Corte europea dei diritti umani, *Cipro c. Turchia* [GC], ricorso n. 25781/94, sentenza del 10 maggio 2001, paragrafi 75-81, in cui il controllo effettivo è un dato fattuale che prova la giurisdizione dello Stato turco sul territorio cipriota occupato; solo in un secondo tempo deve essere affrontata la questione dell'attribuzione della condotta allo Stato.

³⁸ Corte europea dei diritti umani, *Bankovic et al. c. Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Spagna, Turchia, Ungheria* [GC], ricorso n. 52207/99, decisione del 12 dicembre 2001.

³⁹ *Ibidem*, paragrafi 59-65. Altra questione riguarda il fatto se uno Stato parte può essere esonerato da responsabilità qualora le violazioni della CEDU siano avvenute in una zona del territorio nazionale su cui esso non esercita un controllo effettivo. In tale ipotesi la Corte ha dimostrato una rigida attinenza al dato formale geografico, presumendo il dovere dello Stato di garantire il rispetto della CEDU in tutto il territorio nazionale (Corte europea dei diritti umani, *Assanidzé c. Georgia*, cit., paragrafi 137-143). Ed anzi: lo stato nazionale rimane responsabile anche se la porzione di territorio è *de facto* sotto il controllo di un altro Stato parte della CEDU (Corte europea dei diritti umani, *Ilascu et al. c. Moldavia e Russia* [GC], ricorso n. 48787/99, sentenza dell'8 luglio 2004, paragrafi 310-321). Nel caso di specie, nonostante la Russia esercitasse di fatto un "overall control" sulla regione moldava della Transnistria, la Corte ha ritenuto la coesistenza della giurisdizione dei due Stati convenuti e - per evitare vuoti di protezione all'interno dell'"*espace juridique*" della Convenzione - ha dichiarato entrambi gli Stati responsabili di violazioni della CEDU. La Moldavia, in particolare, è stata ritenuta responsabile di non aver adempiuto i propri obblighi positivi di garantire l'applicazione della CEDU in tutto il territorio nazionale (paragrafi 336-339). Si rinvia a G. COHEN-JONATHAN, *A propos des arrêts Assanidzé, Ilascu et Issa: quelques observations sur les notions de "jurisdiction" et d'"injonction"*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2005, pp. 767-785.

⁴⁰ Corte europea dei diritti umani, *Bankovic*, cit., par. 67. V. anche Corte europea dei diritti umani, *Assanidzé c. Georgia*, cit., par. 137.

⁴¹ Corte europea dei diritti umani, *Bankovic*, cit., par. 75.

tuendo che "the Convention was not designed to be applied throughout the world, even in respect of the conduct of Contracting States"⁴².

Tale interpretazione restrittiva dell'art. 1 è stata fortemente criticata⁴³, per quanto essa sia comprensibile nelle sue ragioni politiche (evitare la proliferazione dei ricorsi, non prendere posizioni che potrebbero incidere sulla lotta al terrorismo e sulla decisione degli Stati di partecipare a missioni di pace): sulla base di *Bankovic*, infatti, uno Stato parte potrebbe commettere sul territorio di uno Stato terzo atti che non sarebbe autorizzato a compiere nel proprio territorio e ciò senza incorrere necessariamente in una violazione della Convenzione; la Corte non ha inoltre delineato i criteri per individuare quali circostanze eccezionali possano giustificare l'applicazione extraterritoriale della Convenzione riservandosi un potere discrezionale in materia.

Solo recentemente, la Corte ha esteso il concetto di giurisdizione anche a casi in cui lo Stato esercita, legalmente o illegalmente, la propria autorità o controllo su di un individuo al di fuori del proprio territorio: "a State may also be held accountable for violation of the Convention rights and freedoms of persons who are in the territory of another State but who are found to be under the former State's authority and control through its agents operating – whether lawfully or unlawfully – in the latter State" (caso *Issa*)⁴⁴.

La verifica sull'esistenza di giurisdizione *ratione loci* non dispensa infatti la Corte dal valutare la propria competenza *ratione personae* nei confronti di una Parte contraente. La responsabilità dello Stato convenuto sorge qualora la violazione – avvenuta all'interno o, eccezionalmente, all'esterno del proprio territorio – gli sia imputabile ai sensi delle norme di diritto internazionale.

In *Issa* non compare alcun riferimento al fatto che la responsabilità per atti extraterritoriali sorga soltanto qualora tali atti siano compiuti su di un territorio comunque coperto dalla Convenzione (cioè di un altro Stato parte). Anzi, la Corte "does not exclude the possibility that, as a consequence of this military action, the respondent State could be considered to have exercised, temporarily, effective overall control over a particular portion of the territory of Northern Iraq"⁴⁵.

⁴² *Ibidem*, par. 80. La Corte ha incentrato il proprio ragionamento sull'esercizio di giurisdizione sulle vittime, evitando così di pronunciarsi sull'attribuzione delle azioni delle forze NATO agli Stati parte. Si noti che in un caso riguardante bombardamenti russi in Cecenia la Corte ha riconosciuto violato l'art. 2 (diritto alla vita) anche applicando standards di diritto internazionale umanitario: Corte europea dei diritti umani, *Isayeva, Yusupova, Basayeva c. Russia*, ricorsi nn. 57947/00, 57948/00, 57949/00, sentenza del 24 febbraio 2005, paragrafi 168-200.

⁴³ Per una critica alla sentenza *Bankovic*, v., per tutti, L. LOUCAIDES, *Determining the Extraterritorial Effect of the European Convention: Facts, Jurisprudence and the Bankovic Case*, in *European Human Rights Law Review*, 2006, p. 391-407.

⁴⁴ Corte europea dei diritti umani, *Issa et al. c. Turchia*, ricorso n. 31821/96, sentenza del 16 novembre 2004, par. 71, nel caso relativo all'uccisione di cittadini iracheni da parte di soldati turchi operanti oltre i confini. V. anche Corte europea dei diritti umani, *Isaak c. Turchia*, ricorso n. 44587/98, decisione del 28 settembre 2006.

⁴⁵ Corte europea dei diritti umani, *Issa*, cit., par. 74.

L'art. 1 CEDU dovrebbe quindi essere interpretato nel senso di vietare agli Stati membri la commissione di atti in violazione della Convenzione anche sul territorio di Stati terzi come l'Iraq. Ogni altra interpretazione ben potrebbe infatti ritenersi contraria allo scopo e all'oggetto della CEDU.

Inoltre, se normalmente lo Stato non è responsabile degli atti compiuti da privati, esso "cannot absolve itself from responsibility *ratione personae* by delegating its obligations to private bodies or individuals"⁴⁶. Su queste basi la Corte può ritenere la violazione della CEDU in caso di *extraordinary renditions*⁴⁷ ed anche in casi in cui lo Stato deleghi a *private contractors* lo svolgimento di attività sovrane.

Peraltro, nei casi *Behrami e Saramati*⁴⁸, la Corte ha ritenuto necessario valutare in via preliminare la sua competenza *ratione personae*: essa ha escluso che gli atti compiuti da forze di *peacekeeping* nell'ambito di missioni UNMIK e KFOR fossero imputabili agli Stati parte ritenendoli, invece, ricadere sotto "the UN ultimate authority and control". Questa pronuncia ha riaperto il dibattito sulla responsabilità delle forze di *peacekeeping* e sull'eventuale doppia imputabilità sia agli Stati parte che alle NU della condotta del personale impiegato in operazioni di mantenimento della pace⁴⁹.

Interessante è, inoltre, una recente sentenza sul tema dell'applicazione della CEDU nell'alto mare (caso *Medvedyev*⁵⁰): nel caso di specie la Corte ha ritenuto sussistente, ai sensi dell'art. 1 CEDU, la giurisdizione della Francia sull'equipaggio di una nave battente bandiera cambogiana intercettata in alto mare da forze militari francesi e posta sotto il controllo effettivo di queste ultime.

⁴⁶ Corte europea dei diritti umani, *Wos c. Polonia*, ricorso n. 22860/02, decisione del 1° marzo 2005, par. 60, sentenza dell'8 giugno 2006, par. 51.

⁴⁷ Sul tema v. Corte europea dei diritti umani, *Öcalan c. Turchia* [GC], ricorso n. 46221/99, sentenza del 12 maggio 2005, par. 91 (in relazione all'arresto di Öcalan in Kenia da parte di forze militari turche); Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, *Alleged Secret Detentions in Council of Europe Member States, Information Memorandum II (Rapporteur: Mr Dick Marty)*, AS/Jur (2006) 03 rev, 22 gennaio 2006; N. NAPOLETANO, *Extraordinary renditions e detenzioni segrete alla luce degli strumenti di tutela dei diritti umani in Europa*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2007, p. 412-419.

⁴⁸ Corte europea dei diritti umani, *Behrami e Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia* [GC], ricorsi nn. 71412/01 e 78166/01, sentenza del 2 maggio 2007, paragrafi 144-152.

⁴⁹ A. SARI, *Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations: The Behrami and Saramati Cases*, in *Human Rights Law Review*, 2008, pp. 151-170. V. anche Corte europea dei diritti umani, *Dusan Beric et al. c. Bosnia ed Erzegovina*, ricorsi nn. 36357/04, 36360/04, 38346/04, 41705/04, 45190/04, 45578/04, 45579/04, 45580/04, 91/05, 97/05, 100/05, 101/05, 1121/05, 1123/05, 1125/05, 1129/05, 1132/05, 1133/05, 1169/05, 1172/05, 1175/05, 1177/05, 1180/05, 1185/05, 20793/05 and 25496/05, decisione del 16 ottobre 2007, paragrafi 26-30.

⁵⁰ Corte europea dei diritti umani, *Medvedyev et al. c. Francia*, ricorso n. 3394/03, sentenza del 10 luglio 2008 (commentata da S. TREVISANUT, *Lotta al traffico di sostanze stupefacenti e tutela dei diritti umani in mare: il caso Medvedyev dinanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, pp. 192-195) e sentenza della Grande Camera del 29 marzo 2010.

In conclusione, ci sembra che la Corte non abbia ancora trovato un equilibrio nel delimitare lo spazio giuridico CEDU: spinta dalla necessità di contenere il proprio carico di lavoro e da scelte di *policy*, la Corte rischia di creare aprioristicamente "a gap or vacuum in human rights protection"⁵¹. La CEDU dovrebbe invece essere applicata a tutte le fattispecie che ricadono nella giurisdizione di una Parte contraente, intendendosi l'esercizio di giurisdizione proporzionale al grado di controllo o autorità dello Stato su un territorio o un individuo, secondo i principi di diritto internazionale relativi alla responsabilità degli Stati e all'attribuzione della condotta⁵².

Si deve dare conto, infine, della terza dimensione dello *spazio giuridico europeo*, quella relativa all'applicazione della CEDU nel tempo.

In applicazione della norma consuetudinaria di diritto internazionale che sancisce la irretroattività dei trattati⁵³, *ratione temporis* gli avvenimenti che precedono l'entrata in vigore della CEDU per ciascuno Stato parte non possono essere portati all'attenzione della Corte. La data rilevante è quella della ratifica della Convenzione (o dei Protocolli addizionali)⁵⁴. La questione deve essere analizzata dalla Corte *motu proprio* e in qualunque fase della procedura⁵⁵.

Al fine di determinare l'applicabilità della Convenzione a fattispecie antecedenti l'entrata in vigore della CEDU si deve effettuare una distinzione tra le violazioni istantanee e le violazioni continue iniziate prima della ratifica della CEDU da parte dello Stato convenuto e proseguite successivamente⁵⁶.

La Corte ha provato ad apportare una chiarificazione sui criteri utilizzati per distinguere tra violazioni istantanee e *violazioni continue* nel caso *Teren Aksakal*⁵⁷: qualora la CEDU imponga agli Stati parte un obbligo negativo o di astensione, come nel caso di divieto di tortura o di omicidio, la data rilevante ai fini

⁵¹ Corte europea dei diritti umani, *Bankovic*, cit., par. 80.

⁵² Interessante sarà la decisione della Corte in *Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito*, ricorso n. 61498/08; nell'attuale stadio della procedura, la Corte ha emanato *interim measures* (su cui v. *infra*, par. 7) per impedire la consegna di prigionieri di nazionalità irachena detenuti dalle forze britanniche alle autorità dell'Iraq (l'ordinanza non è stata resa pubblica); il Regno Unito non ha dato esecuzione alle misure provvisorie ordinate dalla Corte.

⁵³ V., anche, l'art. 28 Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

⁵⁴ Ovvero la data in cui, nel sistema previgente al Protocollo n. 11 (su cui v. *infra*, par. 5), lo Stato parte avesse dichiarato di accettare la giurisdizione della Corte e la presentazione di ricorsi individuali.

⁵⁵ Corte europea dei diritti umani, *Blecic c. Croazia* [GC], ricorso n. 59532/00, sentenza dell'8 marzo 2006, par. 63 e ss.

⁵⁶ Sul concetto di violazioni continue si rinvia a N. VAHC, *Before... and After: Ratione Temporis Jurisdiction of the (New) European Court of Human Rights and the Blečić Case*, in L. CAFLISCH, J. CALLEWAERT, R. LIDDELL, P. MAHONEY, M. VILLIGER (eds.), *Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, cit., pp. 483-505; A. BUYSE, *A Lifeline in Time: Non-Retroactivity and Continuing Violations Under the ECHR*, in *Nordic Journal of International Law*, 2006, pp. 63-88; L. LOUCAIDES, *The Concept of "Continuing" Violations of Human Rights*, in P. MAHONEY, F. MATSCHER, H. PETZOLD, L. WILDHABER (eds.), *Protecting Human Rights*, cit., pp. 803-815.

⁵⁷ Corte europea dei diritti umani, *Teren Aksakal c. Turchia*, ricorso n. 51967/99, sentenza non definitiva dell'11 settembre 2007, par. 61 e ss. (è pendente la richiesta di rinvio alla Grande Camera).

della determinazione della giurisdizione della Corte è quella della commissione dei fatti (la violazione si ritiene quindi istantanea)⁵⁸; qualora, invece, dalla CEDU discendano obblighi positivi, il criterio temporale determinante è quello del perdurare di una situazione di violazione anche dopo l'entrata in vigore della Convenzione (la violazione è continua)⁵⁹.

Così, ad esempio, nel caso *Cipro c. Turchia*⁶⁰, la Corte ha ritenuto la Turchia responsabile di non aver condotto indagini adeguate ed efficaci in relazione alle sparizioni⁶¹ di cittadini ciprioti avvenute molto prima che la Turchia riconoscesse la giurisdizione della Corte.

La "costruzione" delle violazioni continue ha permesso inoltre alla Corte di estendere la propria giurisdizione ad alcuni casi riguardanti violazioni del diritto di proprietà di cui all'art. 1 del Primo Protocollo avvenute prima dell'entrata in vigore della CEDU, ma i cui effetti si sono protratti nel tempo⁶².

5. Il sistema di protezione come originariamente previsto dalla CEDU e come modificato dal Protocollo n. 11

Il sistema di protezione collettiva dei diritti fondamentali originariamente previsto dalla CEDU si basava sul congiunto operare della Commissione europea dei diritti umani e della Corte europea dei diritti umani. La loro giurisdizione non era però obbligatoria e agli Stati membri era lasciata facoltà di accettare o

⁵⁸ In tal caso non rileva il permanere di conseguenze negative dopo l'entrata in vigore della Convenzione.

⁵⁹ La Corte ritiene, in particolare, che l'obbligo positivo di natura procedurale di aprire un'inchiesta derivante dagli articoli 2 e 3 CEDU sussiste purché già all'epoca della commissione dei fatti esistessero indizi sufficienti (Corte europea dei diritti umani, *Teren Aksakal c. Turchia*, cit., par. 76).

⁶⁰ Corte europea dei diritti umani, *Cipro c. Turchia* [GC], ricorso n. 25781/94, sentenza del 10 maggio 2001, paragrafi 123-136.

⁶¹ Recentemente la Corte ha specificato che le sparizioni devono essere tenute distinte dagli atti di omicidio o tortura: le prime sono caratterizzate, infatti, da una perdurante incertezza circa la sorte della persona e sono spesso oggetto di un'attività di occultamento da parte delle autorità (Corte europea dei diritti umani, *Varnava e al. c. Turchia*, ricorso n. 16064/90, sentenza del 10 gennaio 2008, paragrafi 108-113; sentenza della Grande Camera del 18 settembre 2009, par. 148). V. A. BRETSCHNEIDER, *Illeciti a carattere continuo e giurisdizione ratione temporis della Corte europea dei diritti umani: il caso Varnava e al. c. Turchia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, pp. 377-382.

⁶² Corte europea dei diritti umani: *Papamichalopoulos et al. c. Grecia*, ricorso n. 14556/89, sentenza del 24 giugno 1993, paragrafi 40-46; *Loizidou c. Turchia* [GC], ricorso n. 15318/89, sentenza del 18 dicembre 1996, paragrafi 46-47; *Hutten-Czapska c. Polonia* [GC], ricorso n. 35014/97, sentenza del 19 giugno 2006, paragrafi 152-153; *Broniowski c. Polonia* [GC], ricorso n. 31443/96, decisione del 19 dicembre 2002, paragrafi 74-77; e, *mutatis mutandi*, *Preussische Treuhand GmbH c. Polonia*, ricorso n. 47550/06, sentenza del 7 ottobre 2008, par. 61.

meno sia la competenza della Commissione a ricevere ricorsi individuali⁶³ che la giurisdizione della Corte⁶⁴ (in entrambi i casi tramite dichiarazioni depositate presso il Segretario generale del COE).

La Commissione europea dei diritti umani, istituita nel 1954, era composta da un cittadino per Stato membro che vi sedeva a titolo personale⁶⁵; ai sensi del previgente art. 27, essa era competente a esaminare in prima istanza la ricevibilità e la non manifesta infondatezza dei ricorsi statali e individuali, svolgendo funzione di filtro. Dichiarato ricevibile il ricorso, la Commissione procedeva con una prima istruttoria accertando i fatti di causa ed emettendo un rapporto nel quale, constatati i fatti, essa esprimeva il proprio parere sull'esistenza o meno della violazione.

Detto rapporto della Commissione veniva poi trasmesso al Comitato dei Ministri, momento da cui iniziava a decorrere il termine di tre mesi entro cui le parti legittimate⁶⁶ potevano adire la Corte.

I ricorsi non deferiti alla Corte erano decisi, a maggioranza dei due terzi, dal Comitato dei Ministri⁶⁷, organo politico che svolgeva in tale ipotesi una funzione quasi-giudiziaria.

La Corte europea dei diritti umani, istituita nel 1959, emetteva su ogni questione a lei sottoposta una sentenza definitiva e vincolante le parti.

Tale procedimento si dimostrava all'avanguardia rispetto allo stato del diritto internazionale dell'epoca che non riconosceva all'individuo la capacità di agire di fronte alle giurisdizioni internazionali: nonostante il filtro operato dalla Commissione, ai singoli era attribuito *in nuce* un diritto di azione.

Il Protocollo n. 11, entrato in vigore nel 1998, ha profondamente innovato il sistema di protezione sovranazionale della CEDU nella struttura e procedura⁶⁸.

Innanzitutto, dalla ratifica del Protocollo n. 11 discende automaticamente sia l'accettazione degli Stati parte della giurisdizione della Corte – che diviene *com-*

⁶³ Art. 25 del testo previgente al Protocollo n. 11. Soltanto in tal caso gli individui erano legittimati ad agire davanti alla Commissione per lamentare la violazione di un diritto protetto.

⁶⁴ Art. 46 del testo previgente al Protocollo n. 11.

⁶⁵ Il Protocollo n. 8 aveva ampliato l'autonomia e l'indipendenza della Commissione consolidando una prassi già esistente che escludeva la nomina di rappresentanti di Governo.

⁶⁶ Ai sensi dell'art. 48 del testo previgente erano legittimati ad adire la Corte: la stessa Commissione, lo Stato di cui la parte lesa era cittadino, lo Stato che aveva presentato ricorso, ogni altro Stato chiamato in causa. Generalmente, dopo aver ritenuto commessa una violazione della Convenzione, era la Commissione stessa a trasmettere il ricorso alla Corte. L'art. 48 era stato peraltro emendato con il Protocollo n. 9 al fine di includere tra i soggetti legittimati ad adire la Corte anche l'individuo; in tale ipotesi, un collegio di 3 giudici avrebbe deciso se trattare il caso.

⁶⁷ Il Comitato dei Ministri è l'organo decisionale ed esecutivo del Consiglio d'Europa. Esso è composto dai Ministri degli Esteri degli Stati membri (o dai loro rappresentanti diplomatici permanenti a Strasburgo).

⁶⁸ Sulla procedura davanti alla Corte si rinvia, per tutti, a K. REID, *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, London, 2008 e a P. LEACH, *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, Oxford, 2005.

pulsory ipso facto – che l'obbligo degli stessi di garantire l'esercizio del ricorso individuale alle persone fisiche e giuridiche sottoposte alla loro giurisdizione.

Con il Protocollo n. 11 viene sottratto al Comitato dei Ministri il potere di decidere alcuni ricorsi nel merito. Esso resta deputato a sorvegliare l'esecuzione delle sentenze della Corte da parte dello Stato membro ritenuto responsabile di una violazione della CEDU; a tal fine, tuttavia, il Comitato è unicamente competente ad emettere raccomandazioni non vincolanti che, qualora non trovino seguito, non vengono sanzionate⁶⁹.

Le funzioni prima ripartite tra Commissione e Corte vengono affidate ad un organo giurisdizionale unico, la "nuova" Corte. La "nuova" Corte, composta da un numero di giudici uguale a quello degli Stati parte della Convenzione⁷⁰, ha competenze istruttorie, di accertamento dei fatti, cautelari, di conciliazione amichevole e decisorie (sia in relazione alla verifica dei criteri di ricevibilità – competenza prima affidata alla Commissione – che nel merito).

La Corte può conoscere sia *ricorsi interstatali* che *ricorsi individuali* con cui si lamenta la violazione di una delle disposizioni della Convenzione o dei suoi Protocolli aggiuntivi.

Ai sensi dell'art. 33 CEDU ogni Stato parte può, a sua discrezionalità, deferire alla Corte qualunque "inosservanza" della Convenzione imputabile ad un altro Stato. Ogni Stato parte può quindi farsi promotore dell'attivazione del sistema di protezione sovranazionale: la tutela dell'ordine pubblico europeo diviene preminente rispetto al divieto di ingerenza negli affari interni di un'altra parte contraente⁷¹.

⁶⁹ V. in merito, da ultimo, L. ZWAAK, *The Role of the Council of Europe and its Committee of Ministers: Analysing the Efficiency of Measures Taken Under Art. 46(2) of the ECHR*, in I. BOEREFILIN, J. GOLDSCHMIDT (eds.), *Changing Perceptions of Sovereignty and Human Rights*, Antwerpen, 2008, pp. 355-380. V. inoltre la bibliografia citata in nota 95.

⁷⁰ I giudici sono eletti a maggioranza semplice dall'Assemblea parlamentare del COE sulla base di una lista di tre candidati individuati da ciascuno Stato parte tra giureconsulti di riconosciuta competenza. Essi siedono alla Corte a titolo individuale e nel rispetto delle esigenze di indipendenza per un mandato di 6 anni (possono però essere rieletti fino all'età limite di 70 anni).

⁷¹ In questa prospettiva, v. Commissione europea dei diritti umani: *Danimarca, Norvegia, Olanda, Svezia c. Grecia*, ricorsi nn. 3321/67, 3322/67, 3323/67, 3324/67, decisione del 24 gennaio 1968 (ricorso relativo alle violazioni compiute dal regime dei colonnelli); *Danimarca, Francia, Norvegia, Olanda, Svezia c. Turchia*, ricorsi nn. 9940/82, 9941/82, 9942/82, 9943/82, 9944/82, decisione del 6 dicembre 1983 (ricorso relativo alle violazioni commesse dal regime militare). Nella maggior parte dei casi i ricorsi interstatali sono stati presentati per la difesa dei diritti di individui appartenenti alla stessa "etnia" dello Stato ricorrente, ma considerati minoranze nello Stato convenuto (ad esempio Commissione europea dei diritti umani, *Austria c. Italia*, decisione dell'11 gennaio 1961). L'ultimo ricorso interstatale su cui si è pronunciata la Corte è stato: *Cipro c. Turchia*, cit., sentenza del 10 maggio 2001. V. inoltre il ricorso presentato dalla Georgia contro la Russia nel 2007 (ricorso n. 13255/07) e la richiesta di *interim measures* presentata dalla Georgia nell'agosto 2008 durante il conflitto in Ossezia del Sud. Sul tema si rinvia a K. ROGGE, *Inter-State Cases Under art. 33 of the ECHR*, in HANNO HARTIG (ed.), *Trente ans de droit européen des droits de l'homme: études à la mémoire de Wolfgang Strasser*, Bruxelles, 2007, pp. 289-306; S.C. PREBENSEN, *Inter-State Complaints Under Treaty Provisions: The Experience Under the ECHR*, in A. GUDMUNDUR, J. TH.

Ai sensi dell'art. 34 CEDU sono legittimati ad agire di fronte alla Corte le "persone fisiche, le organizzazioni non governative o i gruppi di privati che sostengano di essere vittime di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli"⁷².

Tramite il ricorso individuale diretto, gli individui sono posti su un piano di parità processuale rispetto allo Stato nei cui confronti fanno valere i propri diritti.

Le persone giuridiche e gli *shareholders* possono agire a tutela solo dei diritti di cui sono rispettivamente titolari⁷³. Possono inoltre essere costituite associazioni allo scopo di difendere un interesse comune⁷⁴. Alle "organizzazioni governative" come gli enti pubblici territoriali – le cui azioni sono imputabili allo Stato – non è riconosciuta capacità d'agire⁷⁵.

Il ricorrente deve avere interesse ad agire, dimostrando il nesso causale tra l'atto imputabile allo Stato convenuto e la pretesa violazione della CEDU di cui si dichiara vittima⁷⁶. Perché il ricorso sia ricevibile è sufficiente il *fumus boni juris*. Non è invece prevista la possibilità di presentare un'*actio popularis* al fine di ottenere dalla Corte una pronuncia su una questione astratta⁷⁷.

Nella giurisprudenza della Corte il termine "vittima" è stato oggetto di interpretazione estensiva. La Corte ha distinto tra *vittime potenziali* (il cui diritto potrebbe essere in futuro violato per effetto dell'esistenza di una norma naziona-

MÖLLER (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, The Hague, 2001, pp. 533-559.

⁷² L'art. 34 definisce quindi anche la competenza *ratione materiae* della Corte: la protezione garantita dalla Corte si estende unicamente ai diritti ed alle libertà enumerati nella Convenzione e nei suoi Protocolli. Data l'ampiezza e l'indeterminazione di alcune definizioni adottate dalla Convenzione sono spesso sorti delicati problemi di interpretazione (si pensi ad esempio alla nozione di "diritti e doveri di carattere civile" ovvero a quella di "accusa penale" di cui all'art. 6.1 CEDU).

⁷³ In questo senso, Corte europea dei diritti umani, *Agrotexim et al. c. Grecia*, ricorso n. 14807/89, sentenza del 24 ottobre 1995, paragrafi 62-64. Per quanto riguarda ad esempio il diritto di proprietà, il diritto d'agire appartiene normalmente alla persona giuridica, mentre gli azionisti possono presentare ricorso soltanto qualora la società sia impossibilitata ad agire (perché ha cessato di esistere o in altre circostanze eccezionali). Sul punto, Corte europea dei diritti umani, *Credit and Industrial Bank c. Repubblica Ceca*, ricorso n. 29010/95, sentenza del 21 ottobre 2003, paragrafi 50-52.

⁷⁴ Sul punto, Corte europea dei diritti umani, *Gorraiz Lizarraga e al. c. Spagna*, ricorso n. 62543/00, sentenza del 27 aprile 2004, par. 38.

⁷⁵ Per le "organizzazioni governative" e le "*public corporations*" v. Corte europea dei diritti umani: *The Holy Monasteries c. Grecia*, ricorsi nn. 13092/87 e 13984/88, sentenza del 9 dicembre 1994, par. 49; *Radio France c. Francia*, ricorso n. 53984/00, decisione del 23 settembre 2003, par. 26; *Islamic Republic of Iran Shipping Lines c. Turchia*, ricorso n. 40998/98, sentenza del 13 dicembre 2007, paragrafi 78-82.

⁷⁶ Sul punto, Corte europea dei diritti umani, *Klass et al. c. Germania* [GC], ricorso n. 5029/71, sentenza del 6 settembre 1978, par. 33.

⁷⁷ Sul punto e sull'assenza della qualità di vittima v. Corte europea dei diritti umani, *Ada Rossi et al. c. Italia*, ricorso n. 55185/08, decisione del 16 dicembre 2008, che dichiara l'irricevibilità del ricorso presentato da alcune associazioni per impedire l'interruzione dell'alimentazione forzata di persona in coma irreversibile (il caso è relativo alla vicenda Englaro).

le contrastante con la Convenzione⁷⁸) e *vittime indirette* (coloro che, come parenti prossimi ed eredi, subiscono gli effetti e i danni della violazione patita dalla vittima principale⁷⁹).

Della trattazione dei ricorsi è normalmente investita una Camera di 7 giudici di cui fa parte di diritto il giudice eletto per lo Stato convenuto (art. 29).

Tuttavia, l'esame dei ricorsi che possono essere dichiarati irricevibili o cancellati dal ruolo⁸⁰ senza ulteriori accertamenti è affidato ad un Comitato di 3 giudici che svolge funzione di filtro. Il Comitato può pronunciarsi soltanto all'unanimità; in caso contrario sarà la Camera a decidere.

Quando sorgano "gravi problemi di interpretazione" della Convenzione o dei suoi Protocolli o la soluzione del caso rischi di dar luogo ad un "contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte", la Camera può rimettere il ricorso all'attenzione della Grande Camera composta da 17 giudici prima di pronunciarsi sul merito (art. 30); ad entrambe le parti è attribuito diritto di veto sulla remissione.

La Grande Camera può inoltre essere chiamata a pronunciarsi su richiesta di una delle parti dopo che una Camera abbia già emesso una sentenza di merito (articoli 43 e 44). Il doppio grado di giudizio è stato introdotto con il Protocollo n. 11 (è peraltro criticabile, dal punto di vista dell'imparzialità, la scelta di permettere la partecipazione al secondo grado di giudizio del Presidente della Camera e del giudice "nazionale" che già hanno esaminato il caso).

La sentenza di una Camera diviene definitiva dopo 3 mesi dalla pronuncia se le parti non chiedono il rinvio alla Grande Camera o se tale richiesta viene respinta. La sentenza emessa dalla Grande Camera è definitiva.

6. Condizioni di ricevibilità

La ricevibilità del ricorso è subordinata alle condizioni previste nell'art. 35 CEDU: "la Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, come inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente

⁷⁸ V., tra le molte, Corte europea dei diritti umani, *Dudgeon c. Regno Unito* [GC], sentenza del 22 ottobre 1981, caso relativo ad una legge sul reato di omosessualità. Ciò che conta infatti è l'esistenza di una violazione della Convenzione, il fatto che la vittima abbia concretamente subito un danno rileva essenzialmente ai fini dell'art. 41 CEDU (Corte europea dei diritti umani, *Inze c. Austria*, ricorso n. 8695/79, sentenza del 28 ottobre 1987, par. 32).

⁷⁹ Tra i molti Corte europea dei diritti umani: *McCann et al. c. Regno Unito* [GC], ricorso n. 18984/91, sentenza del 27 settembre 1995 (ricorso della moglie della vittima); *Kurt c. Turchia*, ricorso n. 24276/94, sentenza del 25 maggio 1998 (ricorso della madre della vittima); *contra, Çakici c. Turchia* [GC], ricorso n. 23657/94, sentenza dell'8 luglio 1999 (in cui non è stato riconosciuto *jus standi* al fratello di persona scomparsa).

⁸⁰ La cancellazione può avvenire per diversi motivi, tra cui, ad esempio, la mancata comunicazione da parte del ricorrente di informazioni necessarie per il giudizio.

riconosciuti ed entro un periodo di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva". Il ricorso inoltre non può essere anonimo, né "essenzialmente identico ad uno precedentemente esaminato dalla Corte o già sottoposto ad un'altra istanza internazionale di inchiesta o di risoluzione e non contiene fatti nuovi". In mancanza di questi presupposti la Corte dichiarerà la domanda irricevibile. Quando il ricorso appaia *prima facie* privo di ogni fondamento o temerario, la Corte ne dichiarerà – anche d'ufficio – la manifesta infondatezza o abusività.

La regola del *previo esaurimento dei ricorsi interni*⁸¹ è espressione del carattere sussidiario della funzione svolta dalla Corte rispetto agli organi giudiziari nazionali, ai quali deve essere data l'opportunità di porre rimedio alla violazione. L'illecito, infatti, si perfeziona solo una volta esauriti i rimedi interni. L'assunto è quello di cui all'art. 13 CEDU: il singolo deve poter disporre di un rimedio effettivo alla violazione subita. Non è peraltro necessario che davanti al giudice nazionale sia formalmente eccepita la violazione di uno specifico articolo della Convenzione: è sufficiente che sia stata sollevata la questione sostanziale, così da permettere al giudice di rimediare alla presunta violazione⁸².

La Corte ha applicato il requisito del previo esaurimento con una certa flessibilità, tenendo conto delle specifiche circostanze del singolo caso, dello stato del sistema giudiziario e del contesto politico. Inoltre, la Corte ha chiarito che le vie di ricorso interno da esperire sono quelle ordinarie, non quelle straordinarie come la domanda di grazia o di revisione. I ricorsi interni devono essere disponibili ed effettivi, ovvero devono garantire concrete possibilità di successo; laddove esista un consolidato orientamento giurisprudenziale ovvero una prassi amministrativa o di tolleranza da parte delle autorità che rende futili le vie di ricorso in astratto disponibili, la regola del previo esaurimento non trova applicazione⁸³.

Ricade sullo Stato convenuto l'onere di provare il mancato esaurimento dei ricorsi interni, così come la loro disponibilità ed efficacia. Una volta che lo Stato abbia assolto a tale onere, spetta al ricorrente dimostrare di aver esaurito i ricorsi interni ovvero che alcune specifiche circostanze legate al caso rendevano il ricorso inadeguato o non effettivo.

⁸¹ Sul tema si rinvia per tutti a R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Torino, 2004.

⁸² Nei ricorsi interstatali la regola del previo esaurimento si applica soltanto quando lo Stato ricorrente intenda far valere una violazione contro un individuo specifico, non quando si riferisce a fatti e prassi generalizzati o ad una legislazione (Corte europea dei diritti umani, *Irlanda c. Regno Unito* [GC], ricorso n. 5310/71, sentenza del 18 gennaio 1978, par. 159). Le altre condizioni di ricevibilità elencate all'art. 35 CEDU riguardano esclusivamente i ricorsi individuali.

⁸³ Sul punto, Corte europea dei diritti umani: *Akdivar et al. c. Turkey* [GC], ricorso n. 21893/93, sentenza del 16 settembre 1996, paragrafi 65-67; *Selmouni c. Francia* [GC], ricorso n. 25803/94, sentenza del 28 luglio 1999, paragrafi 74-77; *Kudla v. Poland* [GC], ricorso n. 30210/96, sentenza del 26 ottobre 2000, par. 152; *Radio France c. Francia*, cit., par. 33; *Khashiyev e Akayeva c. Russia*, ricorsi nn. 57942/00 e 57945/00, sentenza del 24 febbraio 2005, paragrafi 116-117.

Infine, qualora lo Stato abbia introdotto un nuovo rimedio – adeguato ed effettivo – dando esecuzione ad una sentenza della Corte (eventualmente una “sentenza pilota”⁸⁴), questo dovrà essere esperito prima di adire la Corte a pena di irricevibilità del ricorso⁸⁵. Anche coloro che hanno già depositato un ricorso di cui non sia ancora iniziata la trattazione sono tenuti ad esperire il nuovo rimedio⁸⁶.

7. L'adozione di misure provvisorie

L'adozione di *misure provvisorie* da parte della Corte non è espressamente prevista dalla Convenzione⁸⁷.

La Corte (e la Commissione prima) si è tuttavia dotata di tale potere tramite il proprio regolamento di procedura⁸⁸ (art. 39). In caso di necessità ed urgenza di evitare un pregiudizio grave ed irreparabile originato dalla presunta violazione della Convenzione, il ricorrente può chiedere alla Corte di adottare *interim measures*. Le misure cautelari sono state per lo più applicate a fattispecie relative ad espulsioni o estradizioni verso paesi in cui il ricorrente correva il rischio di essere condannato a morte (art. 2), sottoposto a torture o trattamenti inumani o degradanti⁸⁹ od anche in presenza di condizioni di salute precarie durante periodi di detenzione (art. 3).

A partire dal caso *Mamatkulov e Askarov c. Turchia*⁹⁰, la Corte ha ritenuto – con un radicale *revirement* giurisprudenziale⁹¹ – che lo Stato cui le misure provvi-

⁸⁴ Sulle “sentenze pilota” v. *infra*, par. 8.

⁸⁵ Sul punto, Corte europea dei diritti umani, *Broniowski c. Polonia* [GC], ricorso n. 31443/96, sentenza del 22 giugno 2004, par. 191; *Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], ricorso n. 36813/97, sentenza del 29 marzo 2006, paragrafi 141-149 (caso relativo all'applicazione della legge Pinto per garantire il diritto all'equa riparazione per la durata irragionevole dei processi).

⁸⁶ In questo senso, Corte europea dei diritti umani, *Brusco c. Italia*, ricorso n. 69789/01, decisione del 6 settembre 2001 (sulla legge Pinto).

⁸⁷ L'adozione di misure provvisorie è invece ad esempio prevista all'art. 41 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia e all'art. 63, par. 2 della Convenzione americana sui diritti umani.

⁸⁸ Il nuovo regolamento di procedura della Corte è entrato in vigore il 1° gennaio 2009.

⁸⁹ Nel 1971, l'Assemblea parlamentare invitò il Comitato dei ministri ad adottare un protocollo addizionale a riguardo, ma quest'ultimo non ritenne la misura opportuna. Solo con la Raccomandazione R(1980)9 del 27 giugno 1980, il Comitato ha invitato gli Stati membri a non estradare verso uno Stato terzo individui con il rischio che essi subiscano trattamenti inumani o degradanti.

⁹⁰ Corte europea dei diritti umani, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* [GC], ricorsi nn. 46827/99 e 46951/99, sentenza del 4 febbraio 2005, paragrafi 124-129. Con tale pronuncia la Corte sembra volersi allineare alla soluzione adottata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 27 giugno 2001 nel caso *LaGrand (Germania c. Stati Uniti)*. Sul tema si rinvia a A. SACCUCCI, *Le misure provvisorie nella protezione internazionale dei diritti umani*, Torino, 2006 e alla bibliografia ivi citata, nonché a Y. HAECK, C. BURBANO HERRERA, L. ZWAAK, *Non-Compliance with a Provisional Measure Automatically Leads to a Violation of the Right of Individual Application ... Or Doesn't It?*, in *European Constitutional Law Review*, 2008, pp. 41-63; N. VAJIC, *Interim Measures and the Mamatkulov Judgment of the ECHR*, in M.G. KOHEN (ed.), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law: Liber Amicorum Lucius Caflisch*, Lei-

sorie sono dirette ha il dovere di ottemperarvi. Tale dovere discende dall'obbligo che ricade sugli Stati parte di non ostacolare l'esercizio effettivo del diritto al ricorso individuale ex art. 34, nonché dagli obblighi previsti agli articoli 1 e 46⁹².

Un'analisi della prassi recente attesta un alto grado di osservanza ad opera degli Stati delle *interim measures* decise dalla Corte⁹³.

8. L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani negli ordinamenti interni

Ai sensi dell'art. 46 CEDU, gli Stati sono tenuti a conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie di cui sono parte e a porre termine alla violazione della Convenzione constatata dalla Corte nel caso di specie.

Alle sentenze definitive della Corte è quindi attribuita autorità relativa di cosa giudicata⁹⁴, conformemente al diritto internazionale classico. Esse possono peraltro esercitare autorità di cosa interpretata⁹⁵ sugli Stati terzi alla controversia, pur senza assurgere a possedere efficacia *erga omnes*⁹⁶.

Non rientra tra i poteri della Corte quello di annullare le normative nazionali incompatibili con gli obblighi convenzionali.

den, 2007, pp. 601-622; A. MOWBRAY, *A New Strasbourg Approach to the Legal Consequences of Interim Measures*, in *Human Rights Law Review*, 2005, pp. 377-386.

⁹¹ Infatti, nel caso *Cruz Varas et al. c. Svezia* [GC] (ricorso n. 15576/89, sentenza del 20 marzo 1991, paragrafi 94-105), la Corte aveva negato efficacia giuridica vincolante alle misure cautelari: dall'art. 25 CEDU (testo previgente al Protocollo n. 11) non poteva farsi discendere l'obbligo degli Stati parte di conformarsi alle misure provvisorie ordinate dalla Commissione sulla base del suo regolamento di procedura. V., inoltre, dopo l'entrata in vigore del Protocollo 11, Corte europea dei diritti umani, *Conka c. Belgio*, ricorso n. 51564/99, decisione del 13 marzo 2001.

⁹² Corte europea dei diritti umani, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia*, cit., paragrafi 125-126.

⁹³ Nel caso *Olaechea Cahuas c. Spagna* (ricorso n. 24668/03, sentenza del 10 agosto 2006, paragrafi 81-83), la Corte – dopo un'accurata ricostruzione della giurisprudenza in materia – ha affermato che la mancata ottemperanza alle misure cautelari configura di per sé una violazione dell'art. 34, non importa se nel caso di specie al ricorrente sia stato effettivamente impedito l'esercizio del suo diritto d'agire.

⁹⁴ Tale obbligo comprende anche quello di adeguarsi all'interpretazione delle disposizioni della Convenzione data dalla Corte in riferimento al caso di specie.

⁹⁵ Sul valore di precedente delle sentenze della Corte nei confronti di tutti gli Stati parte v. V. ESPOSITO, *La libertà degli Stati nella scelta dei mezzi attuativi delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in U. LA ROCCA (a cura di), *La Corte europea dei diritti dell'uomo e l'esecuzione delle sue sentenze*, Napoli, 2003, pp. 50-76. V. anche J. FROWEIN, *The Binding Force of ECHR Judgments and Its Limits*, in S. BREITENMOSER, L. WILDHABER (eds.), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, Baden-Baden, 2007, pp. 261-269.

⁹⁶ Sull'applicazione delle sentenze della Corte negli ordinamenti nazionali, v. G. CATALDI, *La natura self-executing delle norme della Convenzione europea dei diritti umani e l'applicazione delle sentenze della Corte europea negli ordinamenti nazionali*, in questo Volume.

Quando vi sia stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e il diritto interno della Parte contraente non permetta "se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione", la Corte può accordare alla vittima un'equa soddisfazione ex art. 41 CEDU⁹⁷. Quando dunque la *restitutio in integrum* non è possibile, al ricorrente viene generalmente riconosciuto un indennizzo consistente in una somma di denaro (comprensiva di pregiudizio materiale e morale, spese e interessi)⁹⁸.

La Corte ha ripetutamente osservato che "it is for the respondent State, and the respondent State alone, to take the measures it considers appropriate to assure that its domestic law is coherent and consistent"⁹⁹. Nonostante quindi il dovere di esecuzione sia configurabile come un obbligo di risultato, la Corte sembra aver gradualmente assunto una posizione più determinista.

La Corte ha innanzitutto affermato che a fronte di un'accertata violazione della Convenzione, l'obbligo principale dello Stato è quello di eliminarne le conseguenze in forma specifica (laddove possibile), mentre il pagamento dell'equa soddisfazione deve considerarsi sussidiario alla *restitutio in integrum* (caso *Papamichalopoulos c. Grecia*)¹⁰⁰. Il pagamento dell'equo indennizzo non assolve quindi lo Stato dal suo dovere di adottare misure individuali per porre termine alla violazione e cancellarne gli effetti: i due obblighi sono anzi cumulabili¹⁰¹.

Nella stessa pronuncia *Papamichalopoulos*, la Corte ha, per la prima volta, indicato direttamente allo Stato convenuto quali fossero le misure idonee a ri-

⁹⁷ E. LAMBERT-ABDELGAWAD, *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*, Council of Europe, Strasbourg, 2008; L. LOUCAIDES, *Reparation for Violations of Human Rights Under the European Convention and Restitutio in Integrum*, in *European Human Rights Law Review*, 2008, pp. 182-192; C. BIRSAN, *Les aspects nouveaux de l'application des articles 41 et 46 de la Convention dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, in HANNO HARTIG (ed.), *Trente ans de droit européen des droits de l'homme - Etudes à la mémoire de Wolfgang Strasser*, Bruxelles, 2007, pp. 19-44; L. WILDHABER, *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights: Recent Developments*, P.-M. DUPUY C. THOMUSCHAT (eds.), *Common Values in International Law: Essays in Honour of Christian Tomuschat*, Engel, 2006, pp. 671-680; P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2004; F. CRISAFULLI, *Il pagamento dell'equa soddisfazione*, in U. LA ROCCA (a cura di), *La Corte europea*, cit., pp. 79-95; C. TOMUSCHAT, *Just Satisfaction Under Art. 50 of the European Convention on Human Rights*, in P. MAHONEY, F. MATSCHER, H. PETZOLD, L. WILDHABER (eds.), *Protecting Human Rights*, cit., pp. 1407-1430.

⁹⁸ Corte europea dei diritti umani, *De Wilde, Ooms, Versyp c. Belgio* [GC], ricorsi nn. 2832/66, 2835/66, 2899/66, sentenza del 10 marzo 1972 (vecchio art. 50), paragrafi 20-21.

⁹⁹ Corte europea dei diritti umani, *Marckx c. Belgio* [GC], ricorso n. 6833/74, sentenza del 13 giugno 1979 (vecchio art. 50), par. 42.

¹⁰⁰ Corte europea dei diritti umani, *Papamichalopoulos c. Grecia* [GC], ricorso n. 14556/89, sentenza del 31 ottobre 1995 (vecchio art. 50), par. 34.

¹⁰¹ Corte europea dei diritti umani, *Scozzari e Giunta c. Italia* [GC], ricorsi nn. 39221/98 e 41963/98, sentenza del 13 luglio 2000, par. 249. V. V. COLANDREA, *On the Power of the European Court of Human Rights to Order Specific Non-Monetary Measures: Some Remarks in Light of the Assanidze, Broniowski and Sejdicovic Cases*, in *Human Rights Law Review*, 2007, p. 396-411.

muovere la violazione (nel caso di specie si trattava della restituzione della proprietà di terreni)¹⁰².

Occorre peraltro distinguere le *misure individuali* (come il riesame e la riapertura del processo¹⁰³, la revoca di provvedimenti amministrativi, la restituzione della proprietà), dalle *misure generali* i cui effetti travalicano quelli del caso di specie (come la modifica di leggi o regolamenti che la Corte ha rilevato essere in concreto contrari alla Convenzione¹⁰⁴). Non sempre infatti la violazione è del tutto episodica e singolare ovvero riguarda strettamente il caso portato all'attenzione della Corte; al contrario, la violazione può essere generata dalla normativa nazionale o da una prassi amministrativa o giurisprudenziale che la fattispecie individuale portata all'attenzione della Corte mette in evidenza. In tal caso, l'adozione di una misura individuale può non essere sufficiente a porre termine alla violazione¹⁰⁵.

In particolare, nel caso di *violazioni sistematiche e strutturali* della Convenzione, la Corte – per evitare la proliferazione di ricorsi che traggono origine dalla stessa problematica – ha adottato la prassi di pronunciare “*sentenze-pilota*” cui

¹⁰² Corte europea dei diritti umani, *Papamichalopoulos c. Grecia*, cit., par. 38. Nel caso, *Aleksanyan c. Russia* (ricorso n. 46468/06, sentenza del 22 dicembre 2008, par. 239 – sulla vicenda Yukos) la Corte precisa che “exceptionally, with a view to helping the respondent State to fulfil its obligations under Article 46, the Court will seek to indicate the type of measure that might be taken in order to put an end to a systemic situation it has found to exist. [...] In other exceptional cases, the nature of the violation found may be such as to leave no real choice as to the measures required to remedy it and the Court may decide to indicate only one such measure” (corsivi aggiunti).

¹⁰³ Il Comitato dei Ministri, con Raccomandazione R(2000)2 adottata il 19 gennaio 2000, ha invitato gli Stati parte ad introdurre nel proprio ordinamento una procedura volta a garantire il riesame o la riapertura dei procedimenti a seguito di una sentenza della Corte, sentenza che prevale sull'autorità di *res judicata* della sentenza nazionale. Per quanto riguarda la revisione dei processi in Italia a seguito della pronuncia “*Dorigo*” (Corte europea dei diritti umani, *Dorigo c. Italia*, ricorso n. 46520/99, sentenza del 16 novembre 2000; Corte di Cassazione (Sezione I penale), sentenza del 25 gennaio 2007, n. 2800 e Corte Costituzionale, sentenza del 30 aprile 2008, n. 129), si rinvia a A. CIAMPI, *Processo non equo secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo e rinnovazione del giudizio secondo la Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, pp. 793-800. Sulla riapertura dei processi in seguito a condanne della Corte relative all'utilizzo di prove illecitamente ottenute v. Corte europea dei diritti umani, *Jalloh c. Germania* [GC], ricorso n. 54810/00, sentenza dell'11 luglio 2006.

¹⁰⁴ Sul tema F. SUDRE, *L'effectivité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2008, pp. 917-947; B. NASCIBENE, *Violazione “strutturale”, violazione “grave” ed esigenze interpretative della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2006, pp. 645-656; V. ZAGREBELSKY, *I mutamenti legislativi o regolamentari e di prassi amministrative volti ad impedire il riprodursi della violazione*, in U. LA ROCCA (a cura di), *La Corte europea*, cit., pp. 108-117.

¹⁰⁵ Sugli obblighi che discendono dall'art. 46 di pagare un equo indennizzo e di adottare misure individuali e generali v. la *Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on Efficient Domestic Capacity for Rapid Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*, CM/Rec(2008)2, adottata dal Comitato dei Ministri il 6 febbraio 2008.

segue l'obbligo dello Stato di adottare misure a carattere generale (con effetto retroattivo laddove necessario) con cui prevenire la ripetizione dell'illecito.

La Corte ha pronunciato la prima sentenza-pilota nel caso *Broniowski c. Polonia*¹⁰⁶, sotto la presidenza di Luzius Wildhaber. La scelta di seguire questa nuova procedura è seguita di poco all'apertura alla firma del Protocollo n. 14¹⁰⁷ e all'adozione da parte del Comitato dei Ministri della Risoluzione n. 3 del 2004¹⁰⁸, con cui la Corte viene invitata a identificare le problematiche sistemiche suscettibili di dar luogo a numerosi ricorsi.

Secondo la *pilot-procedure* delineata dalla prassi della Corte, la Grande Camera, dopo aver individuato le cause all'origine delle violazioni strutturali ai diritti protetti dalla Convenzione ed aver indicato quali misure generali possano porre rimedio alla violazione, sospende la trattazione degli altri ricorsi simili in attesa che lo Stato adegui il proprio ordinamento. Il Comitato dei Ministri vigila sull'esecuzione della sentenza e può adottare *interim resolutions* per indurre lo Stato ad ottemperare. In un secondo tempo, una volta verificata l'adeguatezza delle misure generali adottate dallo Stato, la Corte procede alla cancellazione dal

¹⁰⁶ Corte europea dei diritti umani, *Broniowski c. Polonia* [GC], ricorso n. 31443/96, sentenza del 22 giugno 2004, paragrafi 192-194 (violazione del diritto di proprietà). In proposito, tra i molti, v. L. GARLICKI, *Broniowski and After: On the Dual Nature of "Pilot Judgments"*, in L. CAFLISCH, J. CALLEWAERT, R. LIDDELL, P. MAHONEY, M. VILLIGER (eds.), *Liber Amicorum Luzius Wildhaber: Human Rights, Strasbourg Views*, cit., pp. 177-192; V. ZAGREBELSKY, *Questions autour de Broniowski*, in L. CAFLISCH, J. CALLEWAERT, R. LIDDELL, P. MAHONEY, M. VILLIGER (eds.), *Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, cit., pp. 521-535. L'adozione di un *compensation scheme* in ottemperanza alla sentenza-pilota *Broniowski* da parte della Polonia e la sua compatibilità con la Convenzione sono stati oggetto di valutazione nel caso *Wolkenberg et al. c. Polonia* (ricorso n. 50003/99, decisione del 4 dicembre 2007), a cui è conseguita la cancellazione dal ruolo della causa. Interessante è il fatto che la Corte abbia riconosciuto che "in a situation involving a wide-reaching but controversial legislative scheme with significant economic impact for the country as a whole, the national authorities must have considerable discretion in selecting not only the measures to secure respect for property rights but also the appropriate time for their implementation. The choice of measures may necessarily involve decisions restricting compensation for the taking or restitution of property to a level below its market value" (paragrafi 60-62). Il 6 ottobre 2008 la Corte ha disposto la cancellazione dal ruolo delle residue 176 cause simili instaurate contro la Polonia.

¹⁰⁷ Nel Protocollo n. 14 (su cui v. *infra*) non è però confluita la proposta della Corte di inserire una disposizione dedicata alla "*pilot-judgment procedure*". V. *Position Paper on Proposals for Reform of the ECHR and other Measures as Set Out in the Report of the Steering Committee for Human Rights of 4 April 2004, adopted by the Court on 12 September 2003*, paragrafi 43-46 (CDDH-GDR(2003)024).

¹⁰⁸ *Resolution Res(2004)3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem*, adottata dal Comitato dei Ministri il 12 maggio 2004. V. anche Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, *Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to Member States on the Improvement of Domestic Remedies*, *The Right Honourable The Lord Woolf, Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights, December 2005* ed il *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*, CM(2006)2003, 15 novembre 2006, paragrafi 100-105. Nello svolgere la sua funzione di sorveglianza il Comitato dei Ministri darà priorità all'esecuzione dei *pilot-judgments* (Rule 4, *Rules for the supervision of the execution of judgments*, CM(2006)90, 10 maggio 2006).

ruolo dei ricorsi analoghi ancora pendenti¹⁰⁹. Eventuali nuovi ricorsi potranno essere dichiarati inammissibili. Peraltro, nel caso in cui lo Stato non ottemperi, i ricorsi la cui trattazione è stata sospesa dovranno essere riaperti.

La novità della procedura delle sentenze-pilota non sembra peraltro stare nell'indicazione di misure generali, quanto piuttosto nella decisione della Corte di aggiornare la trattazione dei casi simili nell'intento di limitare l'espandersi del proprio carico di lavoro a ritmi insostenibili¹¹⁰.

La prassi dei *pilot-judgments* sembra mettere in luce un nuovo ruolo *quasi-costituzionale* della Corte¹¹¹, "departing from a purely individualized justice limited to prescribing in a mandatory way a just remedy to a particular victim of a

¹⁰⁹ La Corte ha pronunciato altri *pilot-judgments*, ad esempio, in Corte europea dei diritti umani: *Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], ricorso n. 36813/97, sentenza del 29 marzo 2006, paragrafi 234-235; *Huttien-Czapska c. Polonia* [GC], ricorso n. 35014/97, sentenza del 19 giugno 2006, paragrafi 231-234. Sebbene la competenza a pronunciarsi sui *pilot cases* spetti in principio alla Grande Camera, violazioni sistematiche sono state recentemente identificate anche dalle Camere apportando alcune novità alla procedura. Nel caso, *Xenides-Arestis c. Turchia* (ricorso n. 46347/99, sentenza del 22 dicembre 2005, par. 40), la Corte ha per la prima volta fissato un termine (di 3 mesi) per l'adozione delle misure generali appropriate da parte dello Stato. Nel caso *Lukenda c. Slovenia* (ricorso n. 23032/02, sentenza del 6 ottobre 2005, paragrafi 91-93), la Corte seppur ritenendo presente una violazione strutturale, non ha proceduto ad aggiornare la trattazione dei casi simili (v. anche la *Dissenting Opinion del giudice V. Zagrebelsky*). Nel caso *Viasu c. Romania* (ricorso n. 75951/01, sentenza del 9 dicembre 2008, paragrafi 77-78), la Corte evidenzia come sulla fattispecie di causa siano già state adottate un certo numero di pronunce senza che lo Stato convenuto abbia adottato le misure necessarie a porre termine alla violazione: "C'est là non seulement un facteur aggravant quant à la responsabilité de l'État au regard de la Convention à raison d'une situation passée ou actuelle, mais également une menace pour l'effectivité à l'avenir du dispositif de contrôle mis en place par la Convention, compte tenu de la surcharge de travail que cette situation engendre". Da ultimo, nel caso *Burdov c. Russia* (n. 2) (ricorso n. 33509/04, sentenza del 15 gennaio 2009), il Giudice di Strasburgo ha fondato il ricorso alla *pilot procedure* sulla sistematica mancata o ritardata esecuzione delle sentenze emanate sia dai giudici nazionali che dalla stessa Corte, tra l'altro rilevando *motu proprio* una violazione dell'art. 13, oltre alla violazione dell'art. 6 CEDU e dell'art. 1 del Protocollo n. 1 (paragrafi 136-141). La Corte ha sottolineato che, pur mancando una "identifiable class of citizens" (paragrafi 129 e 133), la questione tocca la struttura stessa del sistema giudiziario russo configurando una "persistent structural dysfunction" (par. 134).

¹¹⁰ Sul punto V. ZAGREBELSKY, *Violazioni strutturali e Convenzione europea dei diritti umani: interrogativi a proposito di Broniowski*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 17. Si è detto tuttavia che il congelamento dei ricorsi pendenti possa essere una misura efficace solo nel caso in cui lo Stato dia esecuzione alla sentenza-pilota; in caso contrario potrebbe risultare in un mero posporre la trattazione dei ricorsi.

¹¹¹ Nella loro formulazione – ma non nei loro effetti – le sentenze-pilota possono essere paragonate ad alcune sentenze sia di accoglimento che di rigetto della nostra Corte Costituzionale, con cui la Corte rivolge moniti al legislatore e lo invita ad intervenire per rendere la disciplina vigente conforme a Costituzione. Tali moniti possono avere diversa incisività e contenere, in particolare, un'indicazione delle linee minime alle quali la nuova disciplina dovrà uniformarsi a pena di risultare incostituzionale: in tal caso si distingue ulteriormente tra moniti "condizionati" (qualora il legislatore decida di legiferare, esso è invitato a seguire le indicazioni della Corte) e moniti "assoluti" (è assolutamente necessario che il legislatore legiferi al più presto secondo le indicazioni date dalla Corte: cd. "sentenze delega").

violation of the Convention towards a generalized justice in which a State is required to reform its law and practice in response to the finding of a violation by the Court"¹¹². Le sentenze-pilota hanno così l'effetto di "pierce the veil" della "fiction that the ECHR does not scrutinize the objectionable laws of COE Member States, but merely corrects bad individual decisions"¹¹³.

9. La riforma prevista dal Protocollo n. 14

L'allargamento ai paesi dell'Est ed il successo del sistema di protezione CEDU a dieci anni dall'entrata in vigore del Protocollo n. 11 hanno determinato un costante incremento del carico di lavoro della Corte. Essendo tuttavia rimaste immutate sia la struttura della Corte che le regole sul procedimento, i tempi di trattazione delle cause si sono considerevolmente allungati, tanto che si teme che presto la stessa Corte non sarà in grado di rispettare gli standard di durata ragionevole del processo per la violazione dei quali tanto spesso l'Italia ed altre Parti contraenti sono state condannate.

Nel solo 2008, ad esempio, sono stati presentati circa 50000 nuovi ricorsi (il 20% in più rispetto all'anno precedente), mentre le cause pendenti hanno raggiunto quota 97300. A gestire tale continua affluenza di ricorsi non sembra sufficiente la maggiore produttività dimostrata dalla Corte nel 2008, anno in cui sono stati chiusi 32000 ricorsi (+23% rispetto all'anno precedente, di cui però ben il 93% dichiarati irricevibili o cancellati dal ruolo)¹¹⁴.

Al fine di migliorare l'efficienza del sistema di protezione CEDU, di semplificare ed accelerare le procedure e di diminuire il carico di lavoro della Corte, già nel maggio 2004 era stato aperto alla firma un nuovo protocollo di emendamento, il *Protocollo n. 14*¹¹⁵. Il Protocollo è tuttavia entrato in vigore solo il 1°

¹¹² W. SADURSKI, *Partnering with Strasbourg: Constitutionalization of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments*, Sydney Law School, Legal Studies Research Paper n. 08/135, p. 25.

¹¹³ L. WILDHABER, *A Constitutional Future for the European Court of Human Rights?*, in *Human Rights Law Journal*, 2002, pp. 161-165.

¹¹⁴ W. SADURSKI, *op. cit.*, p. 46.

¹¹⁵ Dati tratti dal Rapporto annuale 2008 reperibile sul sito web della Corte www.echr.coe.int.

¹¹⁵ L'Italia l'ha ratificato con legge 15 dicembre 2005, n. 280, in *Gazzetta Ufficiale* n. 4 del 5 gennaio 2006. Sul tema, cfr. B. NASCIBENE, *Le Protocole n° 14 à la Convention Européenne des droits de l'homme à la lumière de ses travaux préparatoires*, in *Revue Trimestrielle de droits de l'homme*, 2006, pp. 531-546; G. COHEN-JONATHAN, J.-F. FLAUSS, *La réforme du système de contrôle contentieux de la Convention européenne des droits de l'homme (le Protocole n° 14 et les Recommandations et Résolutions du Comité des ministres)*, Actes du séminaire organisé à Strasbourg le 7 juillet 2004 par l'Institut international des droits de l'homme (Institut René Cassin), Bruxelles, 2005; M. EATON, J. SCHOKKENBROEK, *Reforming the Human Rights Protection System Established by the European Convention of Human Rights. A new Protocol No.14 to the Convention and Other Measures to Guarantee the Long-term Effectiveness of the Convention System*, in *Human Rights Law*

giugno 2010 a causa della iniziale mancanza di volontà politica della Russia di procedere alla ratifica.

In attesa che entrasse in vigore il Protocollo n. 14, il dibattito sul ruolo e sulla riforma della Corte non si è arrestato¹¹⁶.

Il Comitato dei Ministri, già a partire dal 2004, perseguiva l'obiettivo di rafforzare l'efficienza del sistema CEDU indirizzando agli Stati membri raccomandazioni non vincolanti¹¹⁷. Si trattava, in particolare, della raccomandazione n. 4 del 2004 per la divulgazione dei contenuti della CEDU e la formazione dei giuristi¹¹⁸, della raccomandazione n. 5 del 2004 sulla verifica della compatibilità di progetti di legge, leggi in vigore e prassi amministrative con gli standard previsti dalla Convenzione¹¹⁹ e della raccomandazione n. 6 del 2004 per il miglioramento delle vie di ricorso interne¹²⁰. Dal punto di vista del Comitato, il proliferare dei ricorsi poteva essere prevenuto grazie all'utilizzo degli strumenti tradizionali del diritto internazionale che lasciano agli Stati membri la scelta dei tempi e dei mezzi per conformare il loro ordinamento agli standard CEDU. L'ottica era quindi quella della sussidiarietà e della complementarietà del sistema CEDU rispetto agli ordinamenti nazionali.

Nel 2005, due gruppi di esperti furono incaricati – l'uno dal Presidente della Corte, l'altro dai capi di Stato e di Governo del COE – di analizzare i metodi di lavoro della Corte e di presentare nuove proposte per migliorarne l'efficienza in attesa dell'entrata in vigore del Protocollo n. 14. Tra le misure prese in conside-

Journal, 2005, pp. 1-17; P. LEMMENS, W. VANDENHOLE (eds.), *Protocol 14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, Antwerpen, 2005; E. SAVARESE, *Il Protocollo n. 14 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, p. 714 ss; U. VILLANI, *Il Protocollo 14 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *La comunità internazionale*, 2004, pp. 487-501; L.-A. SICILIANOS, *La "reform de la reforme" du système de protection des droits de l'homme*, in *Annuaire Français de Droit International*, 2003, p. 626.

¹¹⁶ Sul tema v. S. GREER, *What's Wrong with the European Convention on Human Rights?*, in *Human Rights Quarterly*, 2008, pp. 680-702; L. HELFER, *Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regimen*, in *European Journal of International Law*, 2008, pp. 125-159; M. O'BOYLE, *On Reforming the Operation of the European Court of Human Rights*, in *European Human Rights Law Review*, 2008, pp. 1-11; L. CAFLISCH, M. KELLER, *Le Protocole additionnel n. 15 à la Convention européenne des droits de l'homme*, in L. CAFLISCH, J. CALLEWAERT, R. LIDDELL, P. MAHONEY, M. VILLIGER (eds.), *Liber Amicorum Luzius Wildhaber: Human Rights, Strasbourg Views*, cit., pp. 91-113; A. MOWBRAY, *Beyond Protocol 14*, in *Human Rights Law Review*, 2006, pp. 578-584.

¹¹⁷ Tali raccomandazioni sono state adottate nello stesso periodo in cui il Protocollo n. 14 è stato aperto alla firma (13 maggio 2004).

¹¹⁸ COE, *Recommendation Rec(2004)4 of the Committee of Ministers to member states on the European Convention on Human Rights in university education and professional training* del 12 maggio 2004.

¹¹⁹ COE, *Recommendation Rec(2004)5 of the Committee of Ministers to member states on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights* del 12 maggio 2004.

¹²⁰ COE, *Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies* del 12 maggio 2004.

razione nel Rapporto di Lord Woolf¹²¹ e nel Rapporto del Gruppo di saggi¹²² si può segnalare innanzitutto quella di dare avvio ad un processo di delocalizzazione del sistema di protezione tramite la creazione di Corti regionali, emanazioni della Corte di Strasburgo, presso gli Stati grandi violatori; tale proposta è stata fortemente criticata poiché avrebbe messo in pericolo l'indipendenza e l'unità della giurisdizione della Corte.

Era stata inoltre configurata l'ipotesi di introdurre una procedura di rinvio pregiudiziale facoltativa, attraverso la quale i giudici nazionali avrebbero potuto chiedere alla Corte di pronunciarsi in via preliminare sull'interpretazione della CEDU.

Interessanti erano le opzioni che attribuivano al Comitato dei Ministri il potere di modificare all'unanimità la struttura organizzativa della Corte, introducendo quindi una procedura di emendamento semplificata; di redigere uno Statuto della Corte in cui trasferire la regolamentazione di alcune fasi della procedura; di costituire un "judicial committee attached to, but separate from the Court" cui affidare una funzione di filtro dei ricorsi inammissibili e ripetitivi; nonché di rinviare il calcolo dell'equa soddisfazione a costituendi organi giudiziari nazionali tenuti ad applicare i criteri definiti dalla Corte.

Successivamente, in attesa che in Russia maturasse una volontà politica che portasse alla ratifica del Protocollo n. 14, si aprì un dibattito su quale metodo utilizzare per incrementare la capacità della Corte nel trattare il crescente numero di ricorsi¹²³.

Il Comitato dei Ministri del COE scelse di adottare il nuovo Protocollo n. 14 *bis*¹²⁴ al fine di anticipare l'introduzione delle principali riforme procedurali già previste dal Protocollo n. 14 ed inerenti il Giudice unico ed il Comitato di 3 giudici¹²⁵. Tali modifiche alla procedura hanno trovato applicazione per tutti i ricorsi pendenti nei confronti degli Stati membri che hanno proceduto alla ratifica del Protocollo n. 14 *bis*, a cui è stata attribuita la natura di protocollo addizionale.

¹²¹ LORD WOOLF, *Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights*, 2005, disponibile su www.echr.coe.int/ECHR/Resources/Home/LORDWOOLFREVIEWONWORKINGMETHODS.pdf.

¹²² Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*, CM(2006)203 del 15 novembre 2006. V. anche da ultimo: Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, *Steering Committee for Human Rights (CDDH-GDR(2007)001), Interim Report: Enhancing the Control System of the European Convention on Human Rights (follow-up to the Wise Persons' report)*, CM(2008)51 del 7 maggio 2008; particolare attenzione è posta alle misure che possono essere adottate senza ricorrere alla procedura di emendamento.

¹²³ È stato, ad esempio, escluso di procedere ad un'applicazione provvisoria (ed eventualmente parziale) del Protocollo n. 14 sulla base dell'art. 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

¹²⁴ Il Protocollo n. 14 *bis* è stato aperto alla firma il 27 maggio 2009 ed è entrato in vigore il 1° ottobre 2009.

¹²⁵ Per un'analisi di tali disposizioni – considerate "the most rapidly effective in increasing the Court's case-processing capacity" – v. *infra*.

Detto Protocollo non è più applicabile più applicabile dopo l'entrata in vigore del Protocollo n. 14¹²⁶.

Il Protocollo n. 14 modifica profondamente la procedura davanti la Corte con l'obiettivo di sveltire la trattazione dei ricorsi, senza però incrementare il numero dei giudici che rimane pari a quello degli Stati parte¹²⁷.

Viene innanzitutto istituito il *Giudice unico* con funzione di filtro dei ricorsi privi di fondamento: esso è competente a dichiarare irricevibili i ricorsi e a cancellarli dal ruolo con decisione definitiva e senza contraddittorio quando non sono necessari ulteriori accertamenti. Al Giudice unico non è però attribuito il potere di adottare una decisione "positiva" di ricevibilità, né di pronunciarsi sul merito; esso, inoltre, non può esaminare i ricorsi in cui lo Stato convenuto è quello di cui ha la nazionalità¹²⁸. Il fine è quello di permettere alla Corte di concentrarsi sui casi più complessi e meritevoli di attenzione. Qualora il Giudice unico non ritenga di dichiarare il ricorso irricevibile lo trasmette al Comitato di 3 giudici oppure ad una Camera.

Per i ricorsi "ripetitivi" è istituita una procedura più snella e la relativa competenza è affidata ad un *Comitato di 3 giudici*, invece che alla Camera di 7 giudici. È da sottolinearsi che non siede nel Comitato il giudice di nazionalità dello Stato convenuto, a meno che lo stesso Comitato all'unanimità lo ritenga opportuno¹²⁹. Poiché la sua decisione non è suscettibile di riesame, il Comitato può decidere nel merito soltanto all'unanimità e se la questione è oggetto di una giurisprudenza "ben consolidata" (cd. casi ripetitivi o seriali¹³⁰); alternativamente esso può dichiarare – sempre all'unanimità – irricevibile il ricorso e cancellarlo dal ruolo.

Qualora il Giudice unico lo ritenga, ovvero il Comitato non sia in grado di decidere all'unanimità, il ricorso è trasmesso ad una Camera composta da 7 giudici¹³¹. La *Camera di 7 giudici* mantiene competenza su ricevibilità e merito, su casi che non sono ancora oggetto di una giurisprudenza ben consolidata.

Alla *Grande Camera*, composta da 17 giudici¹³², sono attribuite nuove funzioni, oltre a quelle già previste dagli articoli 31, 43 e 47. Tra le innovazioni più

¹²⁶ Cfr. art. 9 del Protocollo 14 bis.

¹²⁷ È, peraltro, esteso da 6 a 9 anni il mandato dei giudici, che diviene anche non rinnovabile. V., su questi punti, G. GAJA, *Quale nuovo filtro per i ricorsi individuali a Strasburgo?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 315 ss.; A. SACCUCCI, *L'entrata in vigore del Protocollo n. 14 e le nuove regole procedurali per la sua applicazione*, ivi, p. 319 ss.

¹²⁸ Per questo motivo il Giudice unico rappresenta una configurazione inusuale nelle giurisdizioni internazionali permanenti.

¹²⁹ In tal caso viene nominato un giudice *ad hoc*, scelto in una lista predeterminata.

¹³⁰ Il Comitato sarà quindi competente a pronunciarsi sui ricorsi ancora pendenti dopo una sentenza-pilota.

¹³¹ Su domanda dell'Assemblea Plenaria della Corte, il Comitato dei Ministri può decidere all'unanimità che le Camere siano composte da 5 giudici soltanto.

¹³² La composizione della Grande Camera include sia il giudice nazionale che il Presidente della Camera; poiché entrambi si sono già pronunciati sul ricorso in primo grado, non è garantita l'autonomia della seconda fase del giudizio.

rilevanti del Protocollo n. 14 deve, infatti, essere annoverata l'introduzione all'art. 46, par. 4, CEDU di una "procedura di infrazione" per far valere la mancata ottemperanza di uno Stato membro ad una sentenza della Corte: il Comitato dei Ministri, a maggioranza di due terzi e dopo aver messo in mora lo Stato inadempiente, può chiedere alla Grande Camera di pronunciarsi sulla mancata esecuzione del giudicato; la Grande Camera pronuncerà in tal caso una sentenza dichiarativa, mentre eventuali misure sanzionatorie (quelle previste dal Trattato di Londra istitutivo del Consiglio d'Europa) potranno essere decise solo dal Comitato dei Ministri. Le nuove competenze della Grande Camera sono dunque volte a rendere più efficace la fase esecutiva del giudizio e a garantire l'adequatezza delle misure adottate dallo Stato in ottemperanza al giudicato.

Nell'intento di ridurre il carico di lavoro della Corte, il Protocollo n. 14 incentiva il raggiungimento di un regolamento amichevole in qualsiasi fase della procedura. Il controllo sul rispetto dei termini della conciliazione è affidato al Comitato dei Ministri.

Tra le modifiche apportate dal Protocollo n. 14, sicuramente la più discussa¹³³ è quella relativa all'introduzione della nuova condizione di ricevibilità del "pregiudizio importante": la Corte ha facoltà di dichiarare irricevibile il ricorso individuale in cui il ricorrente non ha subito alcun danno rilevante (secondo il principio *de minimis non curat praetor*)¹³⁴. Questo nuovo requisito appare particolarmente problematico alla luce delle seguenti osservazioni: la Corte ha sempre ritenuto che potesse esserci violazione anche in assenza di pregiudizio¹³⁵; l'assenza di gerarchia tra i diritti tutelati potrà essere superata qualora la Corte ritenga che tutte le violazioni del cd. nocciolo duro della Convenzione non possano non essere "importanti"¹³⁶; il Rapporto esplicativo non indica alcun criterio per individuare la soglia di rilevanza del pregiudizio; infine, occorrerà coordina-

¹³³ V. il parere dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 251(2004) del 28 aprile 2004.

¹³⁴ L'*Explanatory Report to Protocol n. 14* (CETS n. 194) prevede peraltro una disposizione transitoria ai sensi della quale per 2 anni sul nuovo criterio di irricevibilità potranno pronunciarsi solo Camere e Grande Camera al fine di meglio definirne l'esatta portata. Sul tema, cfr. X.-B. RUEDIN, *De Minimis Non Curat the European Court of Human Rights: The Introduction of a New Admissibility Criterion (art. 12 of Protocol 14)*, in *European Human Rights Law Review*, 2008, pp. 80-105; V. BERGER, *Le "préjudice important" selon le Protocole n. 14 à la Convention européenne des droits de l'homme: questions et réflexions*, in M.G. KOHEN (ed.), *Promoting Justice*, cit., pp. 81-91; M.L. PADELLETTI, *Una nuova condizione di ricevibilità del ricorso individuale: il danno significativo subito dalla vittima*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, pp. 47-67.

¹³⁵ La nuova condizione di ricevibilità potrà pertanto incidere sulla definizione di vittima, ed in particolare sul concetto di vittima potenziale e di vittima indiretta. Sulla qualità di vittima v. *supra*, par. 5.

¹³⁶ Ad esempio, nel caso *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* (cit., par. 108), la Corte ha ritenuto che i requisiti di necessità ed urgenza necessari all'adozione di *interim measures* potesse farsi discendere *ipso facto* dall'appartenenza del diritto in causa ai *core rights* della Convenzione. Occorrerebbe forse invece identificare il nocciolo duro di ciascun diritto protetto dalla CEDU.

re il nuovo requisito di ricevibilità con il calcolo dell'equo indennizzo *ex art. 41 CEDU* e con la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni¹³⁷.

Occorre peraltro rilevare che accompagnano la nuova *exceptio de minimis* due "clausole di salvaguardia": il ricorso non potrà essere dichiarato irricevibile se il rispetto dei diritti umani esige un esame nel merito (in caso ad esempio di *massive violations* o di violazioni sistematiche e strutturali) qualora i tribunali interni non abbiano debitamente o adeguatamente esaminato il caso. Tale seconda clausola di salvaguardia parrebbe rendere necessario un esame preliminare sull'adeguatezza del ricorso interno, spostando tale analisi dal piano del merito a quello procedurale: l'esistenza di un ricorso effettivo nell'ordinamento interno potrà quindi venire valutata ai fini della ricevibilità¹³⁸.

Nella nuova procedura davanti alla Corte è, inoltre, attribuito un autonomo diritto di intervento al Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa (istituito nel 1999)¹³⁹: l'attribuzione di questo potere al Commissario rafforza la garanzia collettiva dei diritti e potrà contribuire a portare alla luce nuove violazioni strutturali della Convenzione.

Infine, si devono sottolineare due importanti novità: l'introduzione di una "procedura di interpretazione" (tramite la quale il Comitato dei Ministri, ove ritenga che la sorveglianza sull'esecuzione di una sentenza definitiva sia ostacolata dalla difficoltà d'interpretare tale sentenza, può investire la Corte della questione¹⁴⁰), nonché la previsione al par. 2 dell'art. 59 di una norma che consente l'adesione dell'Unione europea alla CEDU¹⁴¹.

¹³⁷ Su quest'ultimo punto si rinvia a R. PISILLO MAZZESCHI, *La coordination entre la nouvelle condition de recevabilité prévue par le Protocole n. 14 à la Convention européenne et la règle de l'épuisement préalable des recours internes*, in F. SALERNO (ed.), *La nouvelle procédure*, cit., pp. 115-133.

¹³⁸ Sul punto si rinvia a R. SAPIENZA, *L'interprétation de la clause "si l'affaire n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne"*, in F. SALERNO (ed.), *La nouvelle procédure*, cit., pp. 107-113.

¹³⁹ Il Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa è stato istituito dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con Risoluzione (99)50 del 7 maggio 1999.

¹⁴⁰ In tal caso, il Comitato dei Ministri non potrà però richiedere alla Corte di valutare se le modifiche apportate alla legislazione nazionale siano congrue rispetto alla sentenza precedentemente emessa. Sul punto F. SALERNO (a cura di), *La nouvelle procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme après le Protocole n° 14: actes du colloque tenu à Ferrara les 29 et 30 avril 2005*, Bruxelles, 2007; F. SALERNO, *Le modifiche strutturali apportate dal Protocollo n. 14 alla procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2006, p. 392-393.

¹⁴¹ L'adesione dell'Unione europea alla CEDU è parallelamente prevista dall'art. 6, par. 2, TUE. Sul tema dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU e sulla protezione equivalente dei diritti umani garantita dall'Unione europea, v. N. NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in questo Volume.

10. La riforma "strisciante" della Convenzione europea dei diritti umani: le funzioni quasi-costituzionali della Corte

Come già rilevato, la Corte si trova oggi a dover affrontare un tale flusso di ricorsi da mettere a rischio la stessa sopravvivenza del sistema di protezione.

Le maggiori problematiche con cui la Corte si deve confrontare non sono però soltanto legate al carico di lavoro, ma anche all'effettività dell'esecuzione delle sentenze negli ordinamenti giuridici interni, al rapporto di collaborazione con i giudici nazionali e al superamento del limite di offrire una protezione strettamente legata al caso di specie.

In ultimo, occorre sottolineare come la Corte, nella fase di fase di transizione precedente all'entrata in vigore del Protocollo n. 14, abbia dato prova di grande autonomia e capacità di innovazione. Da un lato, trainata dalla visione del suo precedente Presidente Luzius Wildhaber, la Corte ha avuto il coraggio non solo di adottare la *pilot procedure* nonostante la proposta di inserirne la disciplina nel Protocollo n. 14 non fosse stata a suo tempo recepita, ma anche di farne un uso crescente e non limitato alla Grande Camera¹⁴².

Si è quindi manifestata una tensione tra "constitutional vs. individual justice"¹⁴³: tra il continuare a fornire un rimedio al singolo il cui diritto è stato violato e l'agire come una *Corte quasi-costituzionale* competente a interpretare la Convenzione e ad indicarne il contenuto attuale al di là del caso di specie¹⁴⁴.

Con la *pilot procedure* la Corte sembra aver individuato una prima soluzione per contemperare la giustizia del caso di specie con nuove funzioni costituzionali. Giustificata dal "flood of applications", la Corte seleziona casi pilota esemplari¹⁴⁵ per evidenziare le violazioni strutturali della Convenzione esistenti in uno Stato parte e per indicare le misure (individuali e generali) da adottare.

Si potrebbe obiettare che non è questo il ruolo che compete alla Corte. E forse a ragione si potrebbe ritenere che essa abbia voluto assumere l'iniziativa a fronte del venir meno della sinergia originariamente prevista dai padri fondatori tra il Consiglio d'Europa e la stessa Corte e dello scarso peso del Comitato dei Ministri in sede di sorveglianza sull'esecuzione.

¹⁴² V. *supra*, nota 94. Altre minori modifiche organizzative riguardano la creazione di una quinta sezione sin dal 2006; per quanto riguarda la formazione del Comitato di 3 giudici, l'affidamento dei ricorsi manifestamente irricevibili o infondati ad un funzionario, in genere non avente la nazionalità dello Stato convenuto, e non ad un giudice relatore; la prassi di valutare ricevibilità e merito congiuntamente e non in due fasi separate del giudizio, in ciò anticipando quanto previsto dal Protocollo n. 14.

¹⁴³ S. GREER, *What's Wrong*, cit., p. 684.

¹⁴⁴ Sull'argomento sempre S. GREER, *Protocol 14 and the Future of the European Court of Human Rights*, in *Public Law*, 2005, p. 92 e P. MAHONEY, *Speculating on the Future of the Reformed European Court of Human Rights*, in *Human Rights Law Journal*, 1999, pp. 1-4.

¹⁴⁵ In tale operazione la Corte potrà essere aiutata dal Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa.

Se una soluzione si vorrà trovare, essa non potrà prescindere da una maggiore cooperazione tra il Consiglio d'Europa e la Corte di Strasburgo, tornando il primo a svolgere quella essenziale funzione di "assistenza tecnica" e di "pressione" sugli Stati membri affinché il rispetto dei diritti umani venga uniformemente assicurato in tutti gli ordinamenti interni¹⁴⁶.

Consiglio d'Europa e Corte potranno così promuovere insieme la convergenza verso una maggiore aderenza a quel "european constitutional public order"¹⁴⁷ che ruota intorno al rispetto dei diritti umani ed ai principi di democrazia e *rule of law*.

Con la creazione della Corte europea dei diritti umani si è assistito ad un cambiamento epocale: si è dato vita ad una giurisdizione permanente a salvaguardia dell'ordine pubblico europeo dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Oggi la Convenzione offre il più evoluto meccanismo di protezione dei diritti umani. L'incredibile rapporto tra i potenziali ricorrenti, pari a circa 800 milioni di cittadini soggetti alla giurisdizione di 47 Stati, da un lato, e l'esiguo numero dei giudici della Corte, dall'altro, mette in luce – tutto considerato – l'efficienza della stessa Corte.

¹⁴⁶ In questa direzione sembra andare la decisione del Comitato dei Ministri di istituire la *European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ) cui è affidato il compito di collaborare con gli Stati membri per risolvere le problematiche relative alla eccessiva durata dei processi.

¹⁴⁷ Nel caso *Loizidou c. Turchia* [GC] (ricorso n. 15318/89, decisione sulle eccezioni preliminari del 23 marzo 1995, par. 75), la Corte – recependo la definizione già usata dalla Commissione nella decisione sull'ammissibilità del ricorso *Loizidou* del 4 marzo 1991 – ha per la prima volta descritto la Convenzione europea come "a constitutional instrument of European public order".