

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

IL TRATTO (IN)UMANO DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DEI DIRITTI UMANI?

Posted on 21 Giugno 2012 by [Roberto Conti](#)

Il tema affrontato nei post del Prof. Buratti e del Prof. Ruggeri pubblicati dalla Rivista è estremamente delicato.

Chi scrive ha cercato, nel recente passato, di riflettere sulla centralità del ruolo della motivazione nel processo di perenne attuazione ed implementazione dei diritti umani all'interno di un sistema "interlivello" come lo ha di recente felicemente definito Ruggeri ed a quelle riflessioni non può che sommessamente rinviare.

Viene però oggi all'osservazione attenta degli studiosi il tratto meno *umano* della giurisdizione di Strasburgo che, ci si permette di ricordare ancora una volta sommessamente, è strumento di protezione *universale* dei diritti umani di "tutti i cittadini del mondo" contro arbitri e violazioni da parte di uno dei 47 Paesi .

Siamo dunque in presenza di una Corte composta da 47 giudici che ha una giurisdizione che si estende ad una popolazione di circa 800 milioni di persone.

E' allora evidente la necessità di filtri all'accesso della Corte di Strasburgo, rispetto ai quali, a me pare- pur consapevole di incorrere nelle critiche d

chi cerca di operare *distinguishing* difficili- non viene immediatamente in discussione il diritto fondamentale e la sua lesione ma, semmai, mediamente, il comportamento dello Stato che si prospetta avere dato luogo ad una violazione dei diritti da parte degli Stati contraenti.

La *sussidiarietà* dell'intervento della Corte di Strasburgo fa sì che quel Giudice non sia il giudice del caso concreto lamentato da colui che si qualifica come titolare di quella pretesa, ma abbia il ruolo, scolpito dalla CEDU, di verificare se uno Stato, anche e soprattutto attraverso l'operato dei suoi giudici, ha o meno violato la CEDU.

Per questi motivi l'attenzione sulla Corte è andata in questi anni straordinariamente crescendo proprio sul tema del "giusto processo" che campeggia nell'art.6 CEDU e che sta condizionando, secondo chi scrive in maniera estremamente positiva, i sistemi processuali europei anche a soprattutto sul ruolo della giurisdizione nazionale e, dunque, sull'apparato motivazionale che la sorregge.

Oggi la Corte si trova però a dovere resistere all'accusa forse più grave che possa esserle mossa e cioè quella di essere un Giudice ingiusto, inumano, non capace di mettere in pratica ciò che quello stesso giudice va chiedendo ai singoli Stati proprio sul delicato banco di prova rappresentato dalla motivazione.

Ora, al di là degli obiettivi rischi di legittimazione che un'accusa di tal genere può determinare in capo a chi è chiamato a svolgere un ruolo primario nel panorama mondiale di protezione dei diritti umani, a me pare innegabile che se si rimane ad un sistema accentrato senza articolazioni territoriali la Corte europea non potrà reggere il peso di quel successo che ne ha caratterizzato i percorsi nell'ultimo ventennio, almeno. Allora, non credo sia colpa della Corte europea nè dei suoi funzionari l'adozione di "risposte" analoghe a quelle riportate dal Prof. Buratti, dovendosi le responsabilità addossare su altri, fermo il convincimento che il sistema attuale rimane in equilibrio anche grazie a soluzioni che fanno storcere certamente il naso ma che sembrano, al contempo, inevitabili, quasi un male necessario.

La decisione di irricevibilità è funzionale, credo, a non rendere possibile l'accesso alla Corte, non a valutare se vi sia stata o meno violazione.

Sottile, sottilissima distinzione che, purtuttavia, sembra, a bocce ferme, rappresentare l'unica àncora per salvare la Corte da un meccanismo di ingolfamento che metterebbe a rischio la stessa esistenza della Corte la quale, è noto a tutti, non è giudice di quarta istanza, ma vive e si alimenta proprio attraverso l'operato delle giurisdizioni nazionali che in tale prospettiva, proprio per il carattere decentrato ad esse innato, sono i più autentici "giudici dei diritti umani". Credere il contrario e, in definitiva ammettere che a Strasburgo siedano dei supergiudici capaci di surrogare il ruolo ed il compito delle giurisdizioni nazionali finirebbe, forse, col creare una costruzione della giurisdizione sovranazionale impraticabile logisticamente, strutturalmente e finanziariamente.

Il *tertium comparationis* con le pronunzie di inammissibilità della Corte costituzionale non finisce di convincermi per due motivi che provo sinteticamente a rappresentare: a) il numero di pronunzie che la nostra Corte costituzionale emana in un anno ed il numero dei giudici che compongono la Corte stessa non sono credo comparabili con quelli (comprese decisioni, accordi ed altro) della Corte EDU; b) il giudizio di costituzionalità ha un filtro a monte rappresentato dal fatto che ad adire la Corte sono i giudici e non le parti, come accade invece alla Corte edu- basti pensare alle migliaia di istanze classificate alla Corte come *mental cases*.

Forse, è vero che il sistema non è appagante e di ciò sono consapevoli gli Stati contraenti, ma fin quando si decide di rimanere ad una Corte centralizzata dei diritti umani, non mi pare vi siano alternative praticabili.

Nelle more, può essere estremamente utile fare opera di diffusione e sensibilizzazione sulla Guida alla ricevibilità dei ricorsi redatta dall'apparato burocratico della Corte europea di Strasburgo.

E' già comunque un risultato straordinario che di questi temi si parli apertamente.

Mi permetto, infine, di incollare un intervento dell'ex presidente della corte edu Costa -sia pur anteriore al Protocollo 14, che parimenti contiene, mi pare, rilevanti indicazioni.

Carissimi saluti

CONSEIL
DE L'EUROPE
COUNCIL
OF EUROPE
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Conseil supérieur de la magistrature

Discours de M. Jean-Paul Costa, Président CEDH

Rome, 10 ottobre 2007

Ho accolto molto volentieri l'invito a partecipare a questo incontro di studio organizzato dal

Consiglio Superiore della Magistratura, per l'importanza che tutti riconoscono alla

formazione continua dei magistrati e perché mi è sembrata un'occasione da non perdere, per

la Corte europea dei diritti dell'uomo, di parlare direttamente, attraverso la voce del suo

presidente, ai magistrati italiani. Secondo me, il giudice nazionale è il giudice sia naturale

che primario della Convenzione, avendo la Corte un ruolo ultimo di "controllo" europeo.

L'articolo 6 della Convenzione è un punto di riferimento essenziale delle garanzie della

persona in rapporto all'esercizio della giurisdizione. René Cassin diceva spesso che, senza

l'articolo 6, la protezione di diritti dell'Uomo, in ogni paese, rischierebbe di essere illusoria.

Le garanzie dell'articolo 6 presuppongono che vi sia la possibilità di un efficace ricorso al

giudice. La questione dell'efficacia del sistema di giustizia, nel suo aspetto riguardante la

durata ragionevole dei procedimenti, non è oggetto di questo incontro di studio. Ma dal punto

di vista della Convenzione europea mi pare di dovervi far cenno,

particolarmente in rapporto alle gravi difficoltà che la Corte può osservare rispetto alla situazione italiana. L'articolo 6 prevede le condizioni per cui un processo possa dirsi equo. Il diritto ad un processo equo costituisce un'espressione significativa del principio dello Stato di diritto e della supremazia della legge; esso è riconosciuto come uno degli elementi essenziali di ogni società democratica.

Il tema di questo incontro di studio, nel quadro del processo equo, è di particolare importanza. Esso riguarda questione della motivazione delle decisioni giudiziarie. Vorrei discutere di questo soggetto al tempo stesso per le giurisdizioni nazionali e per la nostra Corte con le sue particolarità.

Tra le implicazioni che si sono ricavate dalla nozione di processo equo rientra certamente l'obbligo di motivare le decisioni giudiziarie. E per quanto concerne in particolare il processo penale, in riferimento all'articolo 6, tale obbligo di motivare si trova anche spesso nel diritto interno di numerosi paesi (per l'Italia l'articolo 111 § 6 della Costituzione).

Una delle caratteristiche essenziali del meccanismo istituito a Strasburgo è il suo carattere sussidiario. Prima di presentare un ricorso davanti alla nostra Corte, bisogna esaurire i ricorsi interni. Questo significa chiaramente che i giudici nazionali hanno l'obbligo di rispettare e applicare nelle loro decisioni la Convenzione. Sono essi infatti in prima linea, come già accennato, e a contatto con la realtà sociale del paese e per ciò stesso in grado di assicurare al meglio il rispetto a livello interno dei diritti e delle libertà sanciti nella

convenzione.

2

Un altro punto essenziale da ricordare è quello che la Corte non è una quarta istanza di

giurisdizione. Essa non ha la possibilità di sostituirsi ai tribunali nazionali. Corollario del

principio di sussidiarietà è il margine d'apprezzamento lasciato alle giurisdizioni nazionali

nell'applicazione della convenzione dei diritti umani. Certo è però che la sussidiarietà e il

margine d'apprezzamento non devono limitare la protezione dei cittadini. E anche vero che

ci sono delle materie dove il margine d'apprezzamento non trova posto, come per esempio

l'articolo 3 (proibizione della tortura). Inoltre esiste in ogni caso un controllo importante

della Corte europea per proteggere con efficacia l'individuo.

E' certo che è di competenza dei giudici nazionali il potere di interpretare il diritto e di

motivare le decisioni.

In questo campo, il margine d'apprezzamento è particolarmente importante per le ragioni

sviluppate prima. Però, questa regola non è assoluta. Secondo la Corte europea, i modi per

adempiere a tale obbligo possono variare, dovendosi tener conto anche "delle differenze tra

gli Stati quanto a disposizioni di legge, consuetudini, concezioni dottrinali, presentazione e

redazione delle decisioni giudiziarie" (Ruiz Torija c. Spagna del 21 gennaio 1994). In questo,

come nel caso Hiro Balani c. Spagna del 9 dicembre 1994, è importante sottolineare che il

diritto interno spagnolo prevedeva l'obbligo di motivare le decisioni di giustizia. L'articolo

120 della costituzione spagnola dispone infatti che "le decisioni giudiziarie sono sempre motivate" e il codice di procedura civile prevede che le decisioni devono essere chiare, precise e rispondere alle domande articolate durante la procedura. Il ricorso era stato presentato davanti alla Corte di Strasburgo perché un tribunale interno non aveva dato risposta a un'argomentazione sollevata durante il processo. La Corte ha sottolineato che non necessariamente la motivazione deve dare una risposta dettagliata a ogni argomentazione di parte. Ma la Corte ha fatto un esame approfondito del caso e si è dichiarata non convinta dall'argomentazione del governo spagnolo, che sosteneva la sufficienza della motivazione. Secondo la Corte, infatti, la domanda fatta nel processo esigeva una risposta esplicita e specifica. In assenza di una risposta di questo tipo, la Corte ha constatato la violazione della Convenzione. In certi casi, che certamente sono estremi, la Corte ha anche condannato il fatto che un tribunale (la Corte di cassazione) avesse ommesso di rispondere a un motivo di ricorso (*Dulaurans c. Francia*, 21 Marzo 2000). Sarebbe comunque importantissimo che le motivazioni raggiungessero un grado di sufficiente chiarezza in particolare ai fini dell'esercizio del diritto delle parti d'impugnare le decisioni giudiziarie. Ma è interessante segnalare che nei casi portati davanti alla Corte di Strasburgo, non c'era possibilità d'impugnare le decisioni giudiziarie. Questo dimostra come per la Corte di Strasburgo, l'obbligo di motivare non è legato soltanto alla possibilità di impugnare la

decisione. La motivazione infatti risponde anche altri scopi, che attengono al rapporto con le parti processuali e con i cittadini in generale ed alla fiducia che deve poter essere riposta nell'amministrazione della giustizia. La giustizia dev'essere trasparente, per evitare eventuali sospetti di arbitrarietà. Tale obbligo grava sui giudici per quanto concerne sia le questioni di diritto sia gli apprezzamenti di fatto, anche se risulta ammissibile una motivazione per relationem dal giudice superiore all'inferiore (vedere il caso Garcia Ruiz c. Spagna, 21 Gennaio 1999). Inoltre, quando si tratta di decisioni semplici, riguardanti l'ammissibilità di una impugnazione o di un ricorso, la Corte – tenendo conto delle necessità di funzionamento

3

particolarmente delle Corti Supreme – ha ritenuto che la motivazione è sufficiente quando si limita a richiamare l'articolo di legge che giustifica la decisione di inammissibilità (Burg e altri c. Francia, decisione dell' 8 gennaio 2003). Non ha diretta rilevanza per l'Italia la questione della motivazione nelle decisioni assunte dalla giuria, che risponde a quesiti posti dal presidente della corte. Ne faccio menzione, rinviando come esempio alla decisione di irricevibilità nella causa Papon c. Francia del 15 novembre 2001, per sottolineare il fatto che la giurisprudenza della Corte europea deve tenere conto della diversità dei vari sistemi giuridici propri ai 46 Paesi del Consiglio d'Europa.

Uno dei miei predecessori, il Presidente Bernhardt, aveva criticato la posizione della Corte in questi casi perché secondo lui, una giurisdizione internazionale deve censurare le decisioni interne soltanto se è evidente in esse che i giudici nazionali non hanno preso in considerazione argomenti essenziali. E' certo che la posizione del Presidente Bernhardt va nel senso di un'autonomia dei tribunali interni. Nel contempo però, la Corte di Strasburgo continua a lottare contro l'arbitrarietà che può risultare dall'assenza di motivazione. E questo è il fulcro dell'equo processo. La Corte rispetta l'autonomia delle giurisdizioni interne anche per quello che guarda le motivazioni con il limite però risultante dall'obbligo di motivare su i punti essenziali. Un altro problema di cui vorrei parlarvi è quello della motivazione delle nostre decisioni. E' certo che, per lunghezza ed estensione dei contenuti che comprendono la procedura, i fatti, il diritto pertinente, e alla fine il ragionamento giuridico (la ratio decidendi), le decisioni della Corte europea dei diritti umani sono completamente diverse dalle decisioni rese in diversi sistemi interni e particolarmente dalle decisioni "molto brevi" della Corte di Cassazione francese. Essendo stato a lungo un giudice del Consiglio di Stato francese, ha lottato senza successo per delle sentenze più lunghe. Adesso, trovo al contrario che le decisioni di Strasburgo sono spesso troppo lunghe! Secondo l'articolo 45 della Convenzione "Le sentenze e le decisioni che dichiarano i ricorsi

ammissibili o inammissibili devono essere motivate".

Come molte giurisdizioni nazionali, anche la nostra Corte deve far fronte ogni anno a un numero sempre crescente di ricorsi (oltre 36.708 quest'anno). In questo contesto, quando si tratta di ricorsi manifestamente irricevibili respinti da comitati di tre giudici, non si può sempre e per ogni ricorso fare una motivazione dettagliata. Molto spesso, gli avvocati si lamentano di ricevere una lettera brevissima che li informa che il loro ricorso è stato dichiarato irricevibile. A tal proposito è necessario sottolineare che si tratta di ricorsi esaminati dai comitati di tre giudici della Corte (che devono decidere all'unanimità) sulla base di una motivazione interna sintetica, ma sufficiente. Estremamente concisa è solo la motivazione comunicata al ricorrente.

Certo è che nella situazione attuale, la Corte non potrebbe rispondere con una motivazione dettagliata a migliaia di ricorsi irricevibili senza sacrificare l'esame dei casi più complessi.

La differenza fondamentale che esiste fra il sistema di Strasburgo e la maggior parte dei sistemi nazionali è la possibilità per i giudici di Strasburgo di esprimere la loro opinione individuale secondo l'articolo 45 de la Convenzione: "Se la sentenza non esprime in tutto o in

4

parte l'opinione unanime dei giudici, ogni giudice avrà diritto di allegarvi l'esposizione della sua opinione individuale".

E' certo che la maggioranza dei sistemi che conosciamo in Europa non offre al giudice questa

possibilità di esprimere la sua opinione individuale sia dissidente, sia concordante. All'inizio anche per me che sono stato giudice nazionale al Consiglio di Stato francese cio' era una novità. Oggi dopo 9 anni alla Corte penso che questa possibilità sia molto interessante per i giudici e per il pubblico. Anche la dottrina analizza con una grande attenzione queste opinioni. Nelle loro opinioni i giudici possono esprimersi con una libertà totale. Infatti, mentre le sentenze sono l'espressione dell'opinione collegiale della camera o della grande camera, nelle opinioni separate i giudici possono fare conoscere la loro opinione individuale, sia essa in accordo o in disaccordo con quella espressa dalla maggioranza. Vorrei aggiungere che alcuni giudici sono conosciuti anche per l'importanza delle loro opinioni individuali. Però, non si deve dimenticare che il giudicato è quello contenuto nella sentenza, non nelle opinioni separate! In conclusione, mi preme ribadire che la motivazione delle sentenze rappresenta un momento essenziale del giudizio, qualunque sia la giurisdizione, interna o internazionale. Essa è una garanzia fondamentale contro l'arbitrio.

Ruggeri, Prospettiva prescrittiva e prospettiva descrittiva nello studio dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte EDU (oscillazioni e aporie di una costruzione giurisprudenziale e modi del suo possibile rifacimento, al servizio dei diritti fondamentali), pag.7.

Volendo v.Conti,La Convenzione europea dei diritti dell'uomo.Il ruolo del

giudice, Roma, 2011, specificamente 480/496.

Cassese A., *Sui diritti umani l'Europa detta legge*, La Repubblica, 12 luglio 2011, 29, che ricorda Corte dir.uomo 7 luglio 2011 Al Jedda c.Regno Unito (ric. 27021/08) e Corte dir.uomo 7 luglio 2011 Al Skeidi c.Regno Unito (ric.n. 55721/07), espressive di un *revirement* nella giurisprudenza della Corte europea che ha esteso l'ambito di applicazione della CEDU ai cittadini degli Stati non contraenti che si trovano sottoposti all'autorità di un Paese contraente.

V. Preambolo alla Guida pratica sulla ricevibilità dei ricorsi, reperibile in lingua italiana sul sito del Ministero della Giustizia all'indirizzo http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12&contentId=SPS640300 : "... Di conseguenza, il bacino di potenziali ricorrenti è immenso: oltre agli ottocento milioni di abitanti della Grande Europa e ai cittadini di Paesi terzi che vi risiedono o vi transitano, bisogna contare milioni di associazioni, fondazioni, partiti politici, imprese, ecc. Senza dimenticare le persone che, a seguito di atti extraterritoriali degli Stati parte alla Convenzione, commessi fuori dai loro rispettivi territori, si troverebbero ad essere soggetti alla giurisdizione degli stessi.

Cfr., ancora, Guida alla ricevibilità, cit.:"... Da vari anni, e in ragione di vari fattori, la Corte è sommersa da ricorsi individuali (più di 130.000 erano pendenti al 31 agosto 2010). La quasi totalità di tali ricorsi (più del 95 %) viene rigettata, senza esame sul merito, per inosservanza di uno dei criteri di ricevibilità previsti dalla Convenzione. Tale situazione provoca una doppia frustrazione. Da una parte, avendo l'obbligo di rispondere ad ogni ricorso, la Corte non è in grado di concentrarsi entro termini ragionevoli sulle cause che necessitano di un esame sul merito, e questo senza una reale utilità per i cittadini ricorrenti. D'altra parte, decine di migliaia di ricorrenti si vedono respingere inesorabilmente i loro ricorsi, spesso dopo anni di attesa.

Cfr., ancora, Guida alla ricevibilità, pag.7:"... Il 19 febbraio 2010 i rappresentanti dei quarantasette Stati membri del Consiglio d'Europa, tutti legati dalla Convenzione, si sono riuniti a

Interlaken, in Svizzera, per discutere sul futuro della Corte, e in particolare sull'intasamento della stessa dovuto all'afflusso di ricorsi irricevibili. In una dichiarazione solenne, essi hanno riaffermato la centralità della Corte nel sistema europeo di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali e si sono impegnati a fare in modo che la sua efficacia venga rafforzata pur mantenendo il principio del ricorso individuale. 3. L'idea di mettere a disposizione dei potenziali ricorrenti delle informazioni oggettive e complete relative alla procedura di deposito dei ricorsi e dei criteri di ricevibilità è espressa chiaramente al punto C-6 (a) e (b) della Dichiarazione di Intelaken.

Cfr., ancora Guida alla ricevibilità, 8, cit.: "... La presente guida pratica sulle condizioni di ricevibilità dei ricorsi individuali rientra in questa logica. È stata concepita per permettere una lettura più chiara e dettagliata delle condizioni di ricevibilità allo scopo, da una parte, di limitare per quanto possibile l'afflusso di ricorsi che non hanno alcuna possibilità di dare luogo a decisioni sul merito e, dall'altra, di far sì che i ricorsi che, invece, meritano di essere esaminati sul merito passino il test di ricevibilità. Nella maggior parte delle cause che attualmente passano questo test, la ricevibilità viene esaminata allo stesso tempo del merito, il che semplifica e accelera la procedura. Si tratta di un documento consistente, destinato principalmente agli esperti di diritto, in particolare agli avvocati che hanno interesse a rappresentare dei ricorrenti dinanzi alla Corte. Un secondo documento, più leggero e redatto in termini meno tecnici, servirà da strumento pedagogico per un pubblico più vasto e meno esperto.