

## LA DICHIARAZIONE DI BRIGHTON SUL FUTURO DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

### Premessa

La Dichiarazione di Brighton sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo, adottata il 20 aprile 2012 dai 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, tutti parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, convenuti nella cittadina balneare britannica per una "Conferenza di alto livello" nell'ambito della presidenza britannica del Consiglio d'Europa, si colloca in un processo di riflessione politica sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo iniziato con la Conferenza di alto livello di Interlaken (Svizzera), tenutasi nel febbraio 2010 (si parla perciò correntemente del "processo di Interlaken"), e proseguito con la Conferenza di alto livello svoltasi nell'aprile 2011 a Izmir (Turchia)<sup>1</sup>.

Si tratta di una riflessione il cui scopo – almeno così era stato inizialmente concepito – dovrebbe essere quello di creare le condizioni politiche per permettere al Consiglio d'Europa, in particolare al suo organo esecutivo, il Comitato dei Ministri, di prendere decisioni adeguate per consentire alla Corte di continuare a svolgere il suo ruolo – quello della più alta istanza europea deputata alla protezione dei diritti umani – con le necessarie efficienza ed autorevolezza, in un momento di indubbia crisi, che la vede alle prese con un numero di circa 150.000 ricorsi pendenti.

Un'azione tanto più necessaria in previsione del considerevole aumento delle responsabilità della Corte – se non sul piano quantitativo certamente su quello istituzionale – che si avrà al momento dell'adesione alla Convenzione dell'Unione europea, decisa dal Trattato di Lisbona sull'Unione Europea, entrato in vigore alla fine del 2009.

Strada facendo, almeno secondo alcuni commentatori, ivi comprese alcune autorevoli organizzazioni non governative, il processo in corso sarebbe stato utilizzato da alcuni Stati parti per tentare di introdurre nel sistema europeo di tutela dei diritti umani elementi piuttosto diretti a limitare l'indipendenza della Corte e a restringerne il campo di azione, come reazione a talune decisioni particolarmente sgradite.

Sia come sia, anche se i commentatori sono d'accordo nel ritenere che nessuna fondamentale riforma sia stata decisa a Brighton – ciò che non da pochi viene positivamente considerato – la Dichiarazione dello scorso aprile, molto più dettagliata di quelle di Interlaken e di Izmir, contiene alcuni impegni ed alcuni elementi di un certo rilievo, e tra questi anche alcune concrete prospettive di emendamento della Convenzione, con fissazione di termini per il completamento dei rispettivi procedimenti negoziali per la preparazione dei necessari strumenti.

E' probabilmente opportuno precisare che la "Conferenza di alto livello" non è, in quanto tale, un organo del Consiglio d'Europa, per cui le necessarie decisioni operative sono e saranno prese dal Comitato dei Ministri di questa Organizzazione.

---

<sup>1</sup> Le Dichiarazioni e i documenti più importanti delle tre Conferenze, alcuni anche in versione italiana, sono reperibili sul sito del Consiglio d'Europa: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Reform+of+the+Court/Conferences/>. Da segnalare in particolare il "Parere preliminare" adottato dalla Corte in vista della Conferenza di Brighton, documento con il quale la Corte prende posizione senza ambiguità sulle principali proposte esaminate a Brighton.

Nelle righe che seguono si cercherà di dare brevemente conto dei punti più importanti affrontati nelle otto sezioni della Dichiarazione<sup>2</sup>.

### **Le proposte elvetico-britanniche**

Nella fase preparatoria della Conferenza, in particolare tre idee erano state lanciate congiuntamente dal Regno Unito e dalla Svizzera. Si trattava, in primo luogo, della cosiddetta “sunset clause”, in secondo luogo di un nuovo criterio di ammissibilità che avrebbe escluso dalla considerazione della Corte – salvo errore “manifesto” – casi già esaminati, alla luce della Convenzione, dalle corti nazionali e, infine, della possibilità per la Corte di scegliere i casi di cui occuparsi, sul modello del *writ of certiorari* in uso presso la Corte suprema degli Stati Uniti (“pick and choose”).

Per quanto riguarda la cosiddetta “sunset clause”, cioè la perenzione dei ricorsi trascorso un certo tempo, questa idea, criticata dalla Corte perché arbitraria e non compatibile con il primato del diritto (*rule of law*), non ha trovato posto nella Dichiarazione.

Anche la proposta diretta a introdurre un nuovo criterio di ammissibilità basato sull’esame di convenzionalità già effettuato dalle corti nazionali, salvo “errore manifesto”, non è stata infine inclusa nella Dichiarazione. La Corte, nel suo “Parere preliminare”, si era espressa in senso critico. Da una parte essa aveva osservato che il principio a base della proposta regola già in pratica l’esame dei ricorsi da parte della Corte, sia sotto il profilo della regola sul previo esaurimento delle vie di ricorso interne sia sotto quello del criterio della “manifesta infondatezza”. D’altra parte, la Corte ha fatto presente che se la proposta era diretta ad alleggerire il suo carico di lavoro, lo scopo non potrebbe essere raggiunto per questa via, giacché con tutta probabilità l’accertamento del se le corti nazionali abbiano debitamente esaminato la questione nonché dell’assenza dell’“errore manifesto” richiederebbe comunque uno studio completo e sistematico dei ricorsi interessati. Certamente questa proposta rifletteva un certo malessere dei suoi autori quanto al modo nel quale la Corte mette in pratica il principio di sussidiarietà insito nella Convenzione.

Se, anche in seguito ai rilievi critici della Corte, l’introduzione di questo nuovo criterio di ammissibilità è stata evitata, infine la Dichiarazione – che comunque mantiene l’idea, sotto forma di “incoraggiamento alla Corte”, al paragrafo 15 d) – ha però previsto l’inclusione nel Preambolo della Convenzione di una menzione espressa non solo del principio di sussidiarietà, ma anche di quello del “margine di apprezzamento” vale a dire di quello, tra i principi interpretativi della Convenzione sviluppati dalla giurisprudenza della Corte, che permette maggiormente di tener conto delle scelte effettuate a livello nazionale (par. 12 b) della Dichiarazione).

Si tratta di un omaggio – almeno in apparenza platonico, ma occorrerà seguire con attenzione gli sviluppi del futuro emendamento – reso alle posizioni di quei Paesi i quali ritengono che la Corte si sia spinta troppo in avanti con la sua giurisprudenza, erodendo oltre il lecito la posizione delle autorità nazionali, specie dei parlamenti.

Relativamente alla possibilità di introdurre la cosiddetta clausola “pick and choose”, poi, sulla quale la Corte nel suo documento aveva espresso chiaramente la propria riluttanza, trattandosi di una misura che evidentemente creerebbe una tensione fortissima con l’idea del ricorso individuale riconosciuto a tutti, la Dichiarazione è estremamente prudente. Nel paragrafo 33, che appartiene alla sezione “G”, dedicata al futuro a lungo termine del sistema convenzionale, la Dichiarazione non esclude che in futuro, *in presenza di una maggiore effettività della tutela a livello nazionale*, la Corte potrebbe concentrarsi su “violazioni serie o diffuse, problemi sistemici e strutturali, e questioni importanti di interpretazione ed applicazione della Convenzione”. Si tratta di una posizione che sembra esaudire sostanzialmente i voti espressi dalla Corte nel suo documento preliminare, nel quale questa misura era stata considerata accettabile solo come *extrema ratio*, condizionata in ogni caso ad una forma alternativa – nazionale o internazionale – di soluzione dei casi interessati, e collegata alle forme di smaltimento dei ricorsi ripetitivi, cioè di quelli, già presi in considerazione

---

<sup>2</sup> A. Esecuzione della Convenzione a livello nazionale. B. Interazione tra la Corte e le autorità nazionali. C. Ricorsi alla Corte. D. Trattamento dei ricorsi. E. Giudici e giurisprudenza della Corte. F. Esecuzione delle sentenze della Corte. G. Prospettive di lungo termine per il sistema convenzionale e la Corte. H. Previsioni generali e finali.

dal Protocollo n. 14 alla Convenzione, la cui decisione è possibile in forme semplificate, sulla base della giurisprudenza consolidata della Corte (WECL, Well Established Case Law).

### **Esecuzione delle sentenze**

Un'area in ordine alla quale la Dichiarazione certamente riflette interamente le attese della Corte è quella relativa alla esecuzione delle sentenze, alla quale è dedicata la sezione F della Dichiarazione (paragrafi 26-29), che si esprime in termini particolarmente forti sulle responsabilità degli Stati in questo contesto, in particolare per quanto riguarda le misure generali che si rendono necessarie per porre rimedio a problemi strutturali o sistemici che danno luogo a numerosissimi ricorsi ripetitivi.

Un monito che è particolarmente significativo per Paesi come l'Italia, le cui difficoltà nel porre rimedio all'inefficienza del proprio sistema di giustizia, difficoltà che oramai si protraggono a distanza di diversi decenni dal consolidarsi della giurisprudenza della Corte sul punto, continuano a produrre migliaia di ricorsi sui quali certamente la Corte non ha nulla di nuovo da dire sul piano dei principi da applicare.

Interessante in particolare è il paragrafo 29 c), che, riferendosi alla necessità per il Comitato dei Ministri, che la Convenzione incarica della sorveglianza sulla corretta esecuzione delle sentenze, di affinare la sua azione e di renderla più incisiva, coraggiosamente e onestamente – sono gli Stati che lo dicono a loro stessi – implicitamente riconosce l'inadeguatezza dell'azione fin qui svolta in questo fondamentale settore del sistema europeo di tutela dei diritti umani.

### **Pareri consultivi (*advisory opinions*)**

A scanso di equivoci, va subito precisato che con l'espressione "pareri consultivi" ci si riferisce a un meccanismo simile a quello del rinvio pregiudiziale che, nel sistema giuridico dell'Unione europea (attualmente, dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), dà facoltà alle corti nazionali, o obbligo – salvo eccezioni – quando sono di ultima istanza, di chiedere alla Corte di giustizia dell'Unione europea quale sia la corretta interpretazione della norma comunitaria da applicare nel procedimento interno.

L'idea, inclusa nella Dichiarazione di Izmir, ha fatto strada. Di un meccanismo di questo genere, che dovrebbe evidentemente giovare alla prevenzione della violazione dei diritti umani, senza precludere la via di un finale controllo da parte della Corte, si parla da molti anni. Diversi Stati parti non hanno nascosto il proprio scetticismo.

La Corte, che ha dedicato al tema il suo annuale seminario tenutosi in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario<sup>3</sup>, ha contribuito alla riflessione con un suo documento<sup>4</sup>, che chiarisce come, anche se vi sono tra i giudici pareri diversi, la Corte possa considerarsi in linea di principio in favore di questa idea. Tutte le principali obiezioni rivolte a questa riforma ricevono, infatti, una risposta soddisfacente, almeno in teoria. All'obiezione secondo cui questo nuovo meccanismo rallenterebbe le procedure nazionali si risponde che a questi casi la Corte potrebbe accordare una trattazione prioritaria. A quella basata sull'ulteriore aumento del carico di lavoro della Corte che la riforma comporterebbe si replica che, a lungo andare, essa lo ridurrebbe, per ovvie ragioni. Infine, a coloro che temono complicazioni legate ad una possibile "ribellione" delle corti nazionali, che potrebbero non seguire l'interpretazione adottata dalla Corte, si risponde che la via del ricorso individuale resterebbe aperta dopo la procedura nazionale. In ogni caso il meccanismo, a differenza di quello esistente nel diritto dell'Unione europea, dovrebbe avere natura opzionale.

Sul punto, il paragrafo 12 d) della Dichiarazione di Brighton invita il Comitato dei Ministri ad elaborare un protocollo opzionale volto ad introdurre questo nuovo meccanismo, ferma restando in ogni caso la non obbligatorietà dei pareri resi dalla Corte nei confronti degli altri Stati parti, per la fine del 2013. Con particolare cautela, il Comitato dei Ministri viene invitato a decidere separatamente sulla adozione del testo.

<sup>3</sup> *Dialogue between judges*, 2012, v. nel sito della Corte : <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Seminar+documents/Dialogue+between+Judges/>, in particolare l'intervento di J.-P. JACQUÉ, *Le renvoi préjudiciel devant la Cour européenne de droits de l'homme*.

<sup>4</sup> *Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction*, ECHR, Strasbourg, 2012, doc. 3853038, di imminente pubblicazione sul sito del Consiglio d'Europa.

La questione, come in genere i seguiti della Conferenza di Brighton, in particolare quelli che richiedono emendamenti alla Convenzione, è attualmente all'esame del Comitato direttivo del Consiglio d'Europa per i diritti umani (CDDH), che ha allo studio un "Protocollo no. 16" (il futuro "Protocollo no. 15" dovrebbe contenere gli altri emendamenti alla Convenzione previsti dalla Dichiarazione di Brighton)<sup>5</sup>.

### **Il futuro Protocollo no. 15**

Gli emendamenti alla Convenzione che dovrebbero trovare posto nel futuro Protocollo no. 15 sono, oltre al riferimento da inserire nel Preambolo della Convenzione sul principio di sussidiarietà e sulla dottrina del margine di apprezzamento di cui si è parlato, quattro modifiche alla Convenzione. Tre di queste danno seguito a richieste della Corte, mentre una quarta, che è volta a semplificare le condizioni di applicazione del nuovo criterio di ammissibilità introdotto dal Protocollo no. 14 – quello relativo ai casi di minore importanza – origina da una proposta tedesca nell'ambito del CDDH.

A proposito di quest'ultima, come è noto in base al nuovo criterio di ammissibilità inserito nell'articolo 35 della Convenzione dall'articolo 12 del Protocollo no. 14 (articolo 35, paragrafo 3, (b)) sono considerati inammissibili i ricorsi individuali i quali rivelano che il ricorrente "non ha subito alcun pregiudizio importante" e che, peraltro, non richiedono un esame nel merito da parte della Corte alla luce del rispetto dei diritti dell'uomo. Oltre alla causa di salvaguardia sul "rispetto dei diritti dell'uomo" si richiede attualmente che la Corte possa applicare il nuovo criterio "*à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne*". Si vuole – si voleva – così evitare, a maggior tutela del ricorrente, l'esclusione di affari che non siano stati debitamente esaminati da un tribunale interno. Con la riforma voluta dalla Dichiarazione di Brighton, questa clausola di salvaguardia verrà eliminata, rendendo più facile l'applicazione del nuovo criterio.

Venendo alle modifiche richieste dalla Corte, si tratta in primo luogo della riduzione da sei a quattro mesi a partire dalla decisione interna definitiva del termine per proporre il ricorso alla Corte, in secondo luogo dell'eliminazione del diritto di veto oggi spettante alle parti (ricorrente e Stato convenuto) rispetto alla decisione delle camere della Corte di spogliarsi di un caso in favore della Grande Camera (art. 30 della Convenzione) e infine di un intervento sul limite di età applicabile ai giudici della Corte.

La riduzione a quattro mesi del termine per proporre ricorso discende dalla constatazione dell'indubbio progresso, negli oltre 60 anni che ci separano dalla firma della Convenzione, dei mezzi di comunicazione.

La rimozione del veto delle parti – soprattutto, evidentemente, usato dagli Stati – al potere delle camere di rinviare un caso alla Grande Camera risponde ad un voto che in modo pressoché unanime era stato espresso dalla dottrina. La norma attuale è il risultato di una soluzione di compromesso della disputa che al tempo dell'adozione del Protocollo no. 11 opponeva i fautori di un doppio organo e quindi del doppio grado di giudizio ai sostenitori della Corte unica. Il suo superamento, a distanza di quasi vent'anni, mostra come l'abbandono del dogma del doppio grado di giudizio sia oramai accettabile per la generalità degli Stati parte.

Infine, l'intervento, modesto, sul limite di età applicabile ai giudici della Corte, permetterà in futuro a questi ultimi di rimanere in carica fino a 74 anni, giacché si prevede la loro eleggibilità fino all'età di 65 con la possibilità di portare a termine l'intero mandato di nove anni, mentre oggi, sulla base dell'art. 23, secondo paragrafo, della Convenzione, i giudici, teoricamente eleggibili fino al compimento del 70° anno, devono comunque lasciare la Corte al raggiungimento di questa età.

### **Composizione della Corte**

A parte la reiterazione, oramai abituale, della necessità di reclutare giudici della più alta qualità (paragrafo 21), la Dichiarazione rinvia alla fine del 2013 ogni decisione sull'idea di nominare giudici addizionali, con diverso status e diverso mandato, per occuparsi dei casi inammissibili e di quelli ripetitivi, una proposta che era stata lungamente discussa in seno al CDDH (paragrafo 20 e) della Dichiarazione).

---

<sup>5</sup> CDDH(2012)009, disponibile sul sito del Consiglio d'Europa.

Probabilmente l'annuncio della Corte da una parte di una concreta prospettiva di eliminare l'arretrato dei casi inammissibili entro il 2015 grazie alle misure interne di organizzazione da essa prese e, d'altra parte, di forme di trattazione semplificate e particolarmente efficienti per gli affari ripetitivi ha reso meno urgente la considerazione di questa prospettiva, la cui realizzazione non sarebbe certamente priva di inconvenienti.

### **Conclusione**

Il processo di Interlaken dovrebbe ora proseguire con la messa in esecuzione della Dichiarazione di Brighton, e con la valutazione dell'impatto delle riforme portate dal Protocollo no. 14, per cui verosimilmente non c'è da attendersi nell'immediato futuro una nuova "Conferenza di alto livello".

Come si diceva, la Dichiarazione di Brighton, anche se indubbiamente più concreta, dettagliata ed operativa di quelle di Interlaken e di Izmir, non contiene novità spettacolari, ma crediamo sia possibile esprimere su di essa, nonostante le critiche, un giudizio cautamente positivo.

Punto importante è che l'accento posto sulla responsabilità degli Stati di dare corretta esecuzione alle sentenze della Corte, specie in quei settori dove si lamentano problemi sistemici e che alimentano quindi flussi di ricorsi ripetitivi che costituiscono una delle ragioni principali delle attuali difficoltà di funzionamento della Corte, costituisce una seria ed onesta presa di coscienza della necessità di ulteriori sforzi degli Stati parti.

Non sappiamo poi se, come lamentato da varie parti, vi sia stato un tentativo di "tagliare le ali" della Corte, limitando in particolare la sua indipendenza. Ci sembra in ogni caso che il testo adottato alla fine dei lavori sia tale da consentire alla Corte di proseguire serenamente il proprio lavoro nel solco di una attività oramai più che cinquantennale, i cui risultati appartengono oramai al patrimonio istituzionale e morale non solo degli Stati parti, ma anche dei popoli che li compongono e dei quali si può oggi parlare come "società civile europea".