

La giurisprudenza evolutiva della Corte europea dei diritti umani*

Luzius Wildhaber

1. Introduzione

Lo scopo di gran lunga più importante del sistema istituito dalla Convenzione europea dei diritti umani è di creare le condizioni per un'effettiva protezione dei diritti e delle libertà in ognuno degli Stati contraenti. Ciò significa principalmente che le strutture e le procedure pertinenti sono istituite per permettere ai cittadini di rivendicare quei diritti e far valere quelle libertà dinanzi alle corti nazionali.

Come la Corte europea dei diritti umani ha evidenziato di recente, «l'oggetto e lo scopo a fondamento della Convenzione, come stabilito nell'art. 1, è che i diritti e le libertà siano garantiti dagli Stati contraenti all'interno della loro giurisdizione. È fondamentale per il sistema di protezione stabilito dalla Convenzione che siano i sistemi nazionali stessi a fornire rimedio alle violazioni delle disposizioni della Convenzione, di modo che la Corte eserciti il suo ruolo di sorveglianza, soggetto al principio di sussidiarietà»¹. Ciò ha trovato conferma nel contesto dell'articolo 13, che richiede agli Stati contraenti di fornire un ricorso effettivo per le violazioni della Convenzione. La Corte ha ritenuto che l'obbligo di fornire un ricorso si estendesse anche ai problemi concernenti la durata dei procedimenti in violazione dell'articolo 6. Come la Corte ha notato: «la regola [del previo esaurimento dei ricorsi interni] contenuta nell'art. 35, par. 1, si basa sull'assunto, riflesso nell'art. 13 (con il quale vi è una stretta affinità), che vi sia un ricorso interno effettivo disponibile in relazione alla presunta violazione dei diritti di un individuo sanciti dalla Convenzione. In tal modo, l'art. 13, dando diretta espressione all'obbligo degli Stati di proteggere i diritti umani anzitutto all'interno del proprio sistema giuridico, istituisce una garanzia addizionale a favore dell'individuo al fine di assicurare l'effettivo godimento di quei diritti. L'intento dell'art. 13, come

* *Lezione tenuta dal giudice Luzius Wildhaber, Presidente della Corte europea dei diritti umani, presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova, il 28 aprile 2003. Traduzione a cura di Mirko Sossai.*

¹ *Z. e altri c. Regno Unito*, 10.5.2001, ECHR 2001-V, par. 103.

emerge dai *travaux préparatoires*², è di stabilire un mezzo con il quale gli individui possono ottenere rimedio a livello nazionale per la violazione dei loro diritti tutelati dalla Convenzione, prima che si debba avviare il sistema internazionale di reclamo davanti alla Corte»³.

Questo è dunque il contesto dell'attività giudiziaria della Corte. Desidererei ora considerare alcuni casi recenti secondo una suddivisione in tre sezioni: l'interpretazione evolutiva, la separazione dei poteri e la dignità umana. Se questi temi forniscono solo un rapido sguardo all'attività della Corte dello scorso anno, ognuno di essi è fondamentale per l'effettività del sistema della Convenzione e l'autorità della Corte.

2. Interpretazione evolutiva

L'interpretazione evolutiva costituisce veramente il carattere fondamentale della Convenzione, che è infatti uno strumento vivente e dinamico. Ha mostrato infatti una capacità di evolvere alla luce degli sviluppi sociali e tecnologici che i suoi redattori, per quanto lungimiranti, non avrebbero mai potuto immaginare. La Convenzione ha dimostrato di saper crescere con la società; e a questo riguardo le sue statuizioni hanno manifestato il loro valore nel corso di questi cinque decenni. È rimasta infatti uno strumento vivo e moderno. La dottrina dello «strumento vivente» è uno dei principi maggiormente conosciuti della giurisprudenza della Corte, che esprime il principio per cui la Convenzione si interpreta «alla luce delle condizioni attuali» ed evolve attraverso l'interpretazione della Corte.

Il principio di interpretazione dinamica è stato enunciato per la prima volta in relazione a un caso di punizioni corporali disposte a seguito di un procedimento penale⁴. Ha tuttavia trovato più frequentemente espressione con riferimento all'articolo 8. Non vi è da stupirsi: non solo per l'ampiezza degli interessi coperti dall'articolo 8, vale a dire la vita privata e familiare, la corrispondenza e il domicilio, ma anche perché sono proprio questi interessi a subire più facilmente gli effetti dei cambiamenti nella società. In uno strumento dinamico, l'articolo 8 ha dimostrato di essere la disposizione più elastica. Ha così potuto comprendere questioni come l'affido di minori, il danno derivante da un impianto di trattamento dello smaltimento dei rifiuti, il piano

² V. *Collected Edition of the «travaux préparatoires» of the European Convention on Human Rights*, [ed. by A.H. Robertson], l'Aja 1976, vol. II, pp. 485 e 490, e vol. III, p. 651.

³ *Kudla c. Polonia*, 26.10.2000, ECHR 2000-XI, par. 152.

⁴ *Tyrer c. Regno Unito*, 25.4.1978, Serie A n. 26, par. 31.

regolatore edilizio, l'inquinamento acustico provocato dagli aerei, i diritti dei transessuali, le punizioni corporali nelle scuole, l'accesso a documenti in custodia presso organi pubblici relativi al passato di un ricorrente, la scelta del nome di un figlio, l'applicazione di norme sull'immigrazione, la divulgazione di archivi medici e si potrebbe continuare, trattandosi di una lunga lista. L'ampiezza dell'ambito potenziale di interessi protetti dall'articolo 8 è risultato così essere un vantaggio che ha permesso allo sviluppo della giurisprudenza della Corte in quest'area di tenere il passo con il mondo moderno. Costituisce tuttavia per altri versi uno svantaggio quando i governi cercano di stabilire esattamente che cosa si esige da essi secondo la Convenzione. Tanto più che in una delle sue prime sentenze riguardanti l'articolo 8⁵, la Corte ebbe a chiarire che in aggiunta all'obbligo di astensione da ogni interferenza arbitraria negli interessi protetti, le autorità dello Stato potevano essere sottoposte a un obbligo positivo di assicurare l'effettivo «rispetto» di quegli interessi. Quel caso riguardava lo *status* di un bambino nato al di fuori del matrimonio. La Corte notava che il rispetto per la vita familiare implicava in particolare «l'esistenza nel diritto interno di garanzie giuridiche, che rendono possibile l'integrazione del bambino nella sua famiglia dal momento della nascita»⁶. Inoltre, tali obblighi positivi possono richiedere l'adozione di misure volte ad assicurare il rispetto per la vita privata persino nella sfera delle relazioni tra individui⁷.

Di un certo interesse sono una serie di casi sui diritti dei transessuali, poiché queste decisioni gettano luce sul processo evolutivo di interpretazione della Convenzione. La sostanza delle denunce dei ricorrenti era che gli Stati convenuti non avessero effettuato passi concreti nella direzione di una modifica di un sistema che operava a loro danno, vale a dire il sistema della registrazione della nascita. La Corte aveva compiuto il suo consueto esercizio che consisteva nel cercare il giusto equilibrio tra l'interesse generale e l'interesse dell'individuo. La Corte aveva ritenuto sino all'anno passato, a maggioranza ristretta e decrescente e con una sola eccezione dovuta alle diverse circostanze di fatto⁸, che lo Stato convenuto non avesse l'obbligo positivo di modificare il suo sistema di registrazione delle nascite, per consentire l'aggiornamento e la modifica del registro, ratificando così il cambiamento di identità sessuale⁹.

Tuttavia la Corte non ha mai chiuso la porta all'eventualità di

⁵ *Marckx c. Belgio*, 13.6.1979, Serie A n. 31.

⁶ *Ibidem*, par. 31.

⁷ *X e Y c. Paesi Bassi*, 26.3.2000, Serie A n. 91, par. 23.

⁸ *B c. Francia*, 25.3.1992, Serie A n. 232-C.

⁹ *Rees c. Regno Unito*, 17.10.1986, Serie A n. 106; *Cossey c. Regno Unito*, 27.9.1990, Serie A n. 184; *Sheffield e Horsham c. Regno Unito*, 30.7.1998, Reports 1998-V.

prevedere un riconoscimento giuridico della nuova identità sessuale¹⁰. Ha infatti affermato in più di un'occasione l'esigenza che gli Stati contraenti tenessero in esame il problema. Nel caso *Sheffield e Horsham*, deciso nel 1998, ha riconosciuto la crescente accettazione sociale della transessualità e il riconoscimento sempre maggiore dei problemi che i transessuali incontrano in seguito all'intervento chirurgico. Per stabilire se dovesse modificare la sua giurisprudenza, la Corte ha rivolto la sua attenzione verso due aspetti: gli sviluppi scientifici e gli sviluppi giuridici. Per quel che concerne gli sviluppi scientifici, ha confermato il suo punto di vista secondo il quale rimarrebbero delle incertezze riguardo alla natura essenziale della transessualità e ha osservato che la legittimità dell'intervento chirurgico era in alcuni casi dubbia. Nell'ambito della scienza medica non si riscontravano risultati che permettessero di risolvere una volta per tutte i dubbi sulle cause della condizione dei transessuali. Il fatto che lo Stato convenuto non accettasse il sesso del cervello come determinante cruciale del genere non poteva essere criticata come irragionevole¹¹.

Considerando gli sviluppi giuridici, la Corte ha esaminato lo studio comparato che le era stato sottoposto da un'organizzazione sui diritti umani. La Corte non ha riconosciuto che tale studio dimostrasse l'esistenza di un approccio comune europeo ai problemi creati dal riconoscimento giuridico del genere come conseguenza di un intervento chirurgico. In particolare non vi era un approccio comune circa le conseguenze che da tale riconoscimento potessero derivare per altri istituti giuridici quali matrimonio, filiazione, riservatezza o protezione dei dati personali.

Nel caso *Goodwin* deciso lo scorso anno tuttavia, la Corte ha infine raggiunto la conclusione che il giusto equilibrio pende ora a favore del riconoscimento giuridico dei transessuali¹². Ha riconosciuto infatti di dover prestare attenzione alle mutate condizioni all'interno dello Stato convenuto e in generale negli Stati contraenti, e di dover rispondere favorevolmente a ogni convergenza che si fosse creata rispetto agli standard da raggiungere. Un insuccesso della Corte nel mantenere un approccio dinamico ed evolutivo rischierebbe di renderlo un ostacolo alla riforma o al progresso. In questo caso la Corte ha attribuito meno importanza alla mancanza di prove sull'esistenza di un approccio europeo comune per la risoluzione dei problemi pratici e giuridici posti dalla transessualità. Ha piuttosto sottolineato la prova chiara e incontestata di una continua tendenza interna-

¹⁰ V. l'opinione dissenziente del giudice van Dijk nel caso *Sheffield e Horsham*, supra nota 9.

¹¹ *Sheffield e Horsham*, supra nota 9, par. 55.

¹² *Goodwin c. Regno Unito*, 11.7.2000.

zionale a favore non solo di una sempre maggiore accettazione sociale dei transessuali, ma di un riconoscimento giuridico della nuova identità sessuale dei transessuali sottoposti a intervento chirurgico. È stato dimostrato che nessuna concreta o sostanziale lesione o danno al pubblico interesse possono derivare dai cambiamenti dello *status* dei transessuali. Ci si può ragionevolmente aspettare che una società sia pronta a tollerare un certo disagio per permettere agli individui di vivere in dignità e considerazione umana e secondo l'identità sessuale da loro scelta affrontando un grande costo personale. In altre parole, l'interesse individuale rivendicato non impone un peso eccessivo alla comunità nel suo insieme.

La Corte è comprensibilmente cauta nell'estendere la sua giurisprudenza rispetto agli obblighi positivi. Deve essere convinta in primo luogo del fatto che non solo vi sia stata una chiara evoluzione della morale, ma che questa evoluzione, convalidata ove necessario da una parallela evoluzione del sapere scientifico, si rifletta nel diritto e nella prassi della maggioranza degli Stati contraenti. La Corte interpreterà poi i termini della Convenzione alla luce di quella evoluzione. Direi che non è il ruolo della Corte né di dirigere i cambiamenti nella società né di imporre scelte morali.

3. Separazione dei poteri

Un altro esempio, piuttosto diverso, dell'approccio della Convenzione intesa quale «strumento vivente», può essere visto nel caso *Stafford c. Regno Unito*, anch'esso deciso lo scorso anno¹³. In quell'occasione la Corte ha rivisto la sua precedente posizione per la quale la pena obbligatoria dell'ergastolo prevista nel Regno Unito per il delitto di omicidio costituiva pena a vita e dunque che la ripresa della detenzione dopo il rilascio in libertà condizionata si poteva giustificare sulla base della condanna originaria e non necessitava di essere decisa con un nuovo procedimento giudiziario. La Corte ha rilevato l'evoluzione in corso presso le Corti britanniche circa la natura dell'ergastolo, dando luogo a un interessante esempio di relazione «biunivoca» tra Corte europea e giurisdizioni interne, in cui gli sviluppi nel sistema giuridico nazionale influenzano Strasburgo a mutare la propria giurisprudenza, la quale a sua volta consolida l'evoluzio-

¹³ *Stafford c. Regno Unito*, 28.5.2002, ECHR 2002-IV.

ne a livello nazionale, in quello che potrebbe essere definito un processo di osmosi giurisprudenziale.

Il ricorrente Stafford era stato condannato per omicidio e rilasciato in libertà condizionale (*on licence*) dopo aver scontato parte della pena stabilita dalla sentenza a titolo di punizione (*tariff*). Era stato quindi successivamente condannato per un reato non implicante violenza e non connesso al precedente. Il fatto che il ricorrente abbia continuato ad essere detenuto sulla base della prima sentenza obbligatoria di ergastolo, anche dopo il completamento della pena prevista dalla seconda sentenza, è stato considerato una violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della Convenzione. Certo la Corte ha dichiarato che non vi era alcuna distinzione essenziale dal punto di vista dei fatti tra il caso *Stafford* e altri decisi precedentemente¹⁴. Tuttavia, tenendo in considerazione i significativi sviluppi nella sfera nazionale, la Corte ha proposto di ri-valutare «alla luce delle condizioni attuali» quali siano ora l'interpretazione e l'applicazione adeguate della Convenzione. Ciò si rivelava necessario al fine di rendere i diritti tutelati dalla Convenzione concreti ed effettivi, non teorici e illusori. Pertanto la Corte ha tenuto conto dei mutamenti nelle condizioni e di ogni consenso emergente percepibili nell'ordinamento giuridico interno dello Stato contraente convenuto. Ha ritenuto che non vi fosse una connessione causale sufficiente tra la persistente condizione detentiva del ricorrente e la sua originale sentenza per omicidio. La Corte ha altresì riscontrato che vi era stata una violazione dell'articolo 5, paragrafo 4, dal momento che il potere decisionale in relazione al rilascio del ricorrente spettava a un membro dell'esecutivo, l'*Home Secretary*, che poteva rigettare la raccomandazione del *Parole Board*¹⁵. In altre parole, la legalità del persistere della detenzione del ricorrente non era sottoposta a riesame da un ente con un potere di ordinare il suo rilascio o attraverso una procedura contenente le necessarie garanzie giudiziarie.

La Corte ha rivolto poi l'attenzione a un'altra questione sollevata dal caso *Stafford*: la separazione dei poteri e la difficoltà di riconciliare con questa nozione il potere di un membro dell'esecutivo di fissare l'elemento punitivo di una pena detentiva e di decidere sul rilascio di un prigioniero. Il principio della separazione dei poteri aveva assunto un'importanza crescente nella giurisprudenza della Corte. In un altro caso britannico, riguardante il rilascio di persone detenute in un ospedale psichiatrico

¹⁴ *Wynne c. Regno Unito*, 18.7.1994, Serie A n. 294-A.

¹⁵ Organo consultivo costituito da un magistrato, da uno psichiatra, un sociologo e un criminologo, chiamato a esprimere un parere intorno al condannato in relazione alla sua detenzione (n.d.t.).

co¹⁶, il potere di ordinare il rilascio spettava al ministro competente. Tale decisione sarebbe dunque stata presa da un membro dell'esecutivo e non da un tribunale competente. Non si trattava di una questione di forma, ma di una violazione del principio fondamentale della separazione dei poteri e della sottrazione di una garanzia necessaria per far fronte alla possibilità di abuso. La separazione dei poteri è un elemento cruciale del sistema della Convenzione in quanto costituisce uno dei pilastri fondamentali dello stato di diritto. Allo stesso tempo, è un principio che deve applicarsi, sebbene in un modo differente, al funzionamento della Corte di Strasburgo. Se da un lato non vi è alcuna ragione per sospettare minimamente di un'interferenza esterna o di una qualche mancanza d'indipendenza della Corte, si deve d'altro canto riconoscere che vi sono ancora questioni irrisolte circa lo *status* della Corte e la sua vera posizione all'interno dell'architettura del Consiglio d'Europa. Direi pure che noi stessi a Strasburgo abbiamo dovuto di quando in quando ricordare ai governi il carattere speciale della funzione giudiziaria della Corte, che dovrebbe meritare lo stesso rispetto dovuto alle giurisdizioni nazionali.

Il problema, che non riguarda tanto la separazione formale dei poteri ma più nello specifico la concreta indipendenza del potere giudiziario, è stato sollevato in altre circostanze. Lo scorso anno la Corte ha riscontrato una violazione della garanzia del giusto processo nel caso ucraino *Sovtransavto*, nel quale vi erano stati, nel corso del procedimento interno, numerosi interventi da parte delle autorità ucraine al più alto livello della gerarchia politica. Tali interventi rivelavano una mancanza di rispetto per la funzione stessa del potere giudiziario¹⁷.

4. La dignità umana

Il mio terzo tema è un tema ricorrente nella giurisprudenza della Corte, vale a dire la nozione di dignità umana, che si trova al cuore della Convenzione. La Corte ha così sostenuto lo scorso anno che uno Stato deve garantire che una persona sia imprigionata in condizioni compatibili con il rispetto della sua dignità umana. Le modalità di attuazione della misura non dovrebbero esporre il detenuto a condizioni di dolore e privazione di un'intensità superiore al livello inevitabile di sofferenza insito nella detenzione. Nel caso *Kalashnikov c. Russia* la Corte ha rile-

¹⁶ *Benjamin e Wilson c. Regno Unito*, 26.9.2002.

¹⁷ *Sovtransavto c. Russia*, 15.7.2002.

vato che il sovraffollamento era tale in qualsiasi momento che ogni compagno nella cella del ricorrente aveva a disposizione uno spazio compreso tra 0,9 e 1,9 metri quadrati; che i compagni di cella del ricorrente dovevano dormire a turno, sulla base di una rotazione che avveniva ogni otto ore; che la cella era infestata da insetti; che i gabinetti nella cella erano sporchi, rotti e senza alcuna riservatezza; e che alcuni compagni di cella soffrivano di malattie contagiose. L'assenza di una precisa intenzione di sottoporre i detenuti a umiliazione e degradazione, sebbene fosse un fattore da tenere in considerazione, non poteva escludere un giudizio di trattamento disumano e degradante e dunque di una violazione dell'articolo 3 della Convenzione¹⁸.

La questione della dignità umana è stata sollevata in altri contesti nel 2002. Nella prima parte dell'anno la Corte doveva decidere un caso particolarmente spinoso, il caso *Pretty*¹⁹. La ricorrente, cittadina britannica nella fase terminale di una malattia neuro-muscolare, aveva cercato senza successo che la Procura generale (*Director of Public Prosecutions*) si assumesse l'impegno di non perseguire penalmente suo marito nel caso egli l'avesse assistita nel commettere suicidio. La ricorrente sosteneva che tale rifiuto costituisse una violazione, tra l'altro, del suo diritto alla vita sancito dall'articolo 2 della Convenzione, della proibizione di un trattamento disumano e degradante ai sensi dell'articolo 3 e del diritto al rispetto della vita privata ai sensi dell'articolo 8.

La Corte ha fatto attenzione principalmente al semplice significato dei termini della Convenzione. Pertanto non ha potuto leggere nel diritto alla vita garantito nell'articolo 2 un diritto a morire. Né poteva essere ampliata la nozione di trattamento disumano e degradante, proibita ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione, sino al punto di coprire il rifiuto di tener fede all'impegno che la ricorrente chiedeva. L'obbligo positivo richiesto in capo allo Stato esigerebbe che lo Stato riconoscesse azioni destinate a porre termine alla vita, un obbligo che non può essere fatto derivare dall'articolo 3 della Convenzione.

La Corte ha ciononostante ripetuto, nel considerare il ricorso ai sensi dell'articolo 8, che l'essenza stessa della Convenzione è il rispetto della dignità umana e della libertà umana. Senza negare il principio della sacralità della vita tutelato dalla Convenzione, la nozione di qualità della vita ha assunto significato alla stregua dell'articolo 8. In un'epoca di crescente progresso della medicina, legato a una più lunga aspettativa di vita, molte persone

¹⁸ *Kalashnikov c. Russia*, 15.7.2002.

¹⁹ *Pretty c. Regno Unito*, 29.7.2002.

esprimono la preoccupazione di non dover esser costrette a trascinarsi in età senile o in condizioni di avanzato decadimento fisico e mentale, che sono in conflitto con quell'idea di sé e della propria identità personale che la società odierna sostiene con forza. Le circostanze del caso potevano quindi dare origine a un'ingerenza nell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata.

Ciò significava che la Corte doveva determinare ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 8 la necessità di tale ingerenza. La Corte ha sostenuto che agli Stati è conferita la facoltà di regolare attraverso l'operare del diritto penale quelle attività che recano danno alla vita e alla sicurezza di altri individui. La legislazione in questione è volta a salvaguardare la vita, proteggendo i deboli e i vulnerabili e in particolare coloro che non sono nella condizione di prendere decisioni con cognizione di causa riguardo ad atti che si propongono di porre fine alla vita o di fornire assistenza a tale fine. Spetta principalmente allo Stato accertare i rischi e le possibilità di abuso nella società, nel caso in cui si dovesse allentare la proibizione generale di suicidi assistiti e dovessero crearsi delle eccezioni. La misura contestata rientra nello spettro di quelle che si possono considerare «necessarie in una società democratica».

Questo caso difficile e delicato fornisce un ulteriore esempio dell'approccio cauto della Corte alla dottrina dello «strumento vivente» in ambiti oggetto di intenso dibattito giuridico, morale e scientifico. Inoltre, ci ricorda che vi sono aree di azione all'interno delle quali gli Stati dovrebbero mantenere un grado di discrezione sia in quanto autorità locali meglio collocate per condurre certe valutazioni, sia in accordo con i principi di una società democratica.

5. Il numero crescente di casi e la riforma

La sfida principale che la Corte è chiamata ad affrontare è oggi il peso crescente dell'arretrato²⁰. La Corte ha al momento circa 34.000 ricorsi pendenti dinanzi ai suoi organi decisionali. I ricorsi assegnati a ognuno di essi è cresciuto di circa il 470% dal momento in cui la Corte attuale è entrata in funzione nel novembre del 1998, e di circa il 2800% a partire dal 1988. Il potenziale di crescita è quasi illimitato, come risultato dell'imponente espansione del Consiglio d'Europa nell'ultimo decennio.

²⁰ V. L. Wildhaber, *A Constitutional Future for the European Court of Human Rights?*, in «Human Rights Law Journal», 2002, pp. 161-165.

Inoltre l'evoluzione della casistica non è meramente quantitativa. La natura dei casi che giungono dinanzi alla Corte riflette inevitabilmente la mutata composizione del Consiglio d'Europa, con un numero significativo di Stati che sono ancora sotto molti aspetti in transizione, e in particolare per quel che concerne il loro sistema giudiziario, anche se considerevoli progressi sono stati fatti in parecchi di essi. In tali Stati è verosimile che vi siano problemi strutturali che non possono essere risolti dall'oggi al domani. I comprensibili imperativi politici dei giorni inebrianti successivi al 1989, si deve dire, hanno lasciato la Corte con una terribile emicrania, proprio perché è una Corte e deve decidere questioni di diritto, senza riferimento alle opportunità politiche.

Sono convinto del fatto che, appena quattro anni e mezzo dopo la radicale riforma del meccanismo della Corte in adempimento del Protocollo n. 11, che ha sostituito le due istituzioni originarie con un singolo organo giudiziario, il sistema necessita di un'ulteriore accurata revisione.

Ecco perché dovremmo ora ricercare un meccanismo in primo luogo per il disbrigo il più possibile rapido dei ricorsi che non soddisfano i requisiti per l'ammissibilità. Giacché la Corte al momento attuale dichiara inammissibili il 92% di tutti i ricorsi, è essenziale che sia studiata attentamente l'introduzione di un meccanismo di filtro nelle prime fasi della procedura.

In secondo luogo, tale meccanismo dovrebbe anche alleggerire la Corte dalla routine, casi manifestamente fondati e, ovviamente, pure casi che non presentano punti controversi, nel senso che la questione di principio è stata già risolta. L'obbligo per lo Stato convenuto derivante dall'accertamento di una violazione della Convenzione consiste nell'eliminazione delle cause della violazione al fine di prevenire la sua ripetizione. Pertanto i successivi ricorsi i cui reclami derivino dalle medesime circostanze dovrebbero essere visti come un problema di esecuzione. Ciò è vero in particolare per violazioni di natura «strutturale»²¹. Una volta che la Corte ha stabilito l'esistenza di una violazione strutturale o di una pratica amministrativa, c'è da chiedersi se continuando a emanare sentenze che accertano la medesima violazione si serva veramente il fine generale di elevare il livello di protezione dei diritti umani nello Stato implicato. Qui constatiamo nella maniera più netta il conflitto tra l'interesse generale e la giustizia individuale. Se la giustizia individuale è l'o-

²¹ V. *Bottazzi c. Italia*, 28.7.1999, ECHR 1999-V.

biiettivo primario del sistema della Convenzione, allora la Corte deve naturalmente continuare nel senso descritto a emanare sentenze al fine di poter accordare un risarcimento all'individuo vittima. Se tuttavia osserviamo lo schema per l'equa soddisfazione predisposto dall'articolo 41, si evince che difficilmente esso conferma la teoria della giustizia individuale. Per prima cosa, si tratta di un potere discrezionale, poiché la Corte accorda equa soddisfazione «se del caso». La giurisprudenza della Corte dimostra che la soddisfazione certo non costituisce la conseguenza automatica dell'accertamento di una violazione. Da qui la prassi consolidata della Corte di sostenere che, in casi appropriati, l'accertamento di una violazione costituisce un'equa soddisfazione di per sé sufficiente²². Questa è sicuramente un'indicazione del fatto che il sistema è per sua natura orientato alla protezione dell'«interesse pubblico».

Consideriamo un esempio concreto. La Corte ha rilevato, come ho detto, una violazione dell'articolo 3 che proibisce trattamenti disumani e degradanti in relazione alle condizioni detentive in Russia²³. Le prove addotte dallo stesso governo indicavano che questa era una situazione assai diffusa in tutto lo Stato interessato. Ci si deve domandare se abbia molto senso che la Corte tratti le potenziali decine di migliaia di ricorsi sottoposti da detenuti in simili condizioni. Contribuirebbe all'eliminazione delle cause della violazione originaria accordare un risarcimento, senza dubbio piuttosto sostanzioso, su base individuale? Molto probabilmente no, in particolare se si considera che una delle cause della violazione può ben essere la mancanza di fondi. Allo stesso tempo comprometterebbe la credibilità della Corte che continuerebbe a emettere accertamenti di violazioni senza alcun effetto apparente. L'afflusso di migliaia di casi vertenti sulla medesima questione porterebbe in maniera quasi irrimediabile al blocco del sistema e a sentenze emesse cinque o più anni dopo la presentazione del ricorso. Non solo questo genere di ritardo è difficilmente accettabile, ma complica anche il processo di esecuzione perché i governi possono contestare che la situazione presentata nella sentenza non riflette più la realtà. Cito le condizioni di prigionia, ma lo stesso problema potrebbe presentarsi, anzi senza dubbio si presenterà, in relazione alle disfunzioni strutturali nell'operare dei sistemi giuridici di alcuni Stati contraenti. Ne abbiamo già avuto un'anticipazione a proposito della durata dei processi in Italia. Ci accorgiamo ora che circa la

²² La prima volta questa formula fu usata nel caso *Golder c. Regno Unito*, 21.2.1975, Serie A n. 1975. È stata recentemente confermata in *Kingsley c. Regno Unito*, 28.5.2002.

²³ *Kalashnikov c. Russia*, supra nota 17.

metà degli Stati contraenti risulta avere problemi a causa della durata dei procedimenti giudiziari. Sappiamo anche che vi sono in molti di essi gravi difficoltà circa la mancata esecuzione di decisioni giudiziarie definitive e vincolanti.

Ne consegue che questo genere di problemi dovrebbe essere considerato come parte dei meccanismi di esecuzione. La Corte dovrebbe fornire alcune sentenze «pilota» e trasmetterle al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Il Comitato dovrebbe quindi chiedere allo Stato o agli Stati coinvolti non solo di procedere a effettuare le necessarie modifiche di legge al fine di risolvere il problema, ma anche di introdurre rimedi effettivi nell'ordinamento interno a favore delle vittime delle carenze strutturali riscontrate dalla Corte.

Il processo di esecuzione delle sentenze della Corte in tali casi dovrebbe inoltre non essere esclusivamente volto alla condanna. Una volta che un problema strutturale sia stato identificato, se i governi dimostrano serietà nell'elevare lo standard dei diritti umani in tutta l'Europa, essi dunque devono assicurare che il Consiglio d'Europa sia nella posizione di assistere lo Stato interessato nella risoluzione del problema, in particolare fornendo la consulenza di esperti, programmi di formazione della magistratura o della polizia. In altre parole, credo sia necessario fare ancora attenzione non soltanto al modo in cui opera la Corte ma al sistema della Convenzione nel suo insieme, e in particolare all'approccio nei confronti dell'esecuzione. L'enfasi non dovrebbe essere posta solo sulla pressione da esercitarsi sullo Stato convenuto, ma anche, dove appropriato, sulla necessaria assistenza per affrontare il problema sollevato dalla sentenza.

Mi sembra perciò che la direzione da intraprendere sia nel senso di rendere possibile che la Corte concentri gli sforzi su decisioni di principio, decisioni che creano giurisprudenza. Questo sarebbe anche il miglior mezzo per assicurare che standard minimi comuni siano mantenuti in tutta Europa. L'abbassamento degli standard è spesso citato in certi ambienti dell'Unione europea come una potenziale conseguenza dell'allargamento del Consiglio d'Europa. L'esame dei casi decisi negli ultimi quattro anni smentisce questo timore. Vi è un rischio a più lungo termine, un rischio che è possibile evitare se la Corte vorrà aderire a un ruolo più «costituzionale», come ho proposto.

Con molte migliaia di ricorsi che ogni anno sono depositati, il diritto al ricorso individuale sarà in pratica comunque compro-

messo dall'impossibilità concreta di procedere in un tempo ragionevole. Riusciremo veramente a sostenere che con 38.000 casi all'anno si possa garantire un accesso pieno ed effettivo? Non sarebbe preferibile assumere un approccio più realistico al problema e preservare l'essenza del sistema, in conformità con il suo obiettivo fondamentale? Il ricorso individuale potrebbe essere visto come un mezzo per un fine, piuttosto che un fine in se stesso, la lente di ingrandimento che rivela le imperfezioni dei sistemi giuridici nazionali, il termometro che verifica la temperatura democratica degli Stati. Non sarebbe forse preferibile avere un numero minore di sentenze, ma che siano prontamente emesse e argomentate in maniera esauriente e che stabiliscano principi giurisprudenziali di chiarezza tale da renderli *de facto* vincolanti *erga omnes*? Allo stesso tempo essi rivelerebbero i problemi strutturali che insidiano democrazia e stato di diritto in alcune parti d'Europa.

6. Lo scopo del sistema della Convenzione

Ciò mi riporta alla mia osservazione introduttiva circa lo scopo fondamentale del sistema della Convenzione. Questo sistema non fornirà mai un adeguato sostituto per l'efficace protezione dei diritti umani a livello nazionale: deve essere complementare a tale protezione. Deve venire in gioco laddove la protezione nazionale viene meno. Ma non può rimpiazzare interamente la protezione nazionale o persino un suo solo ambito. Oltretutto sebbene la Convenzione si occupi degli individui, essa non si occupa solo di quella piccola percentuale di individui che presentano i loro casi a Strasburgo, e del resto non potrebbe mai trattarsi che di una piccola percentuale. Fintantoché rimarremo troppo legati all'idea di giustizia puramente individuale, renderemo sempre più difficile per il sistema proteggere un numero maggiore di persone.

È un privilegio presiedere una Corte che sino a questo momento è forse l'emanazione più riuscita della giustizia internazionale. È importante per la comunità internazionale nel suo insieme che la Corte rimanga un modello per un sistema internazionale di protezione dei diritti umani veramente effettivo. Ecco perché tutte le parti interessate devono lavorare per assicurare che essa possa affrontare le sfide del nuovo secolo.