Il 20 aprile 2009, la Corte europea dei diritti umani di Strasburgo ha festeggiato i cinquanta anni di attività. Pochi mesi prima, nel novembre 2008, la Corte aveva emesso la sua millesima sentenza.

La celebrazione del mezzo secolo di attività è stata una grande festa per tutti coloro che hanno a cuore la difesa e l'attuazione dei diritti umani individuati dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, che di anni, in questo 2010, ne compie ben sessanta.

Gli eventi e gli anniversari sono stati altresì un'occasione per interrogarsi sul futuro della Corte e per fare bilanci e verifiche, anche su tanti problemi che, negli anni, sono andati ad evidenziarsi, e che hanno trovato una sede prestigiosa di dibattito nella conferenza internazionale di Interlaken, tenutasi nel febbraio 2010.

Il 2009 ha anche segnato l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, che ha dato un nuovo assetto all'Unione Europea. Sono in corso i negoziati per consentire che l'Unione entri a far parte del sistema giurisdizionale sopranazionale della Corte di Strasburgo, nel rispetto rigoroso del mantenimento della specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

In questo complesso quadro, il Governo Italiano conserva alta l'attenzione sul tema - e questa relazione lo dimostra – ed intende manifestare, attraverso le ricche e complesse dinamiche evidenziatesi anche nel 2009, e riferite nella relazione stessa, quanto il tema dei diritti umani e gli interventi della Corte, da conservare e leggere nel rispetto rigoroso del principio di sussidiarietà, siano stati oggetto di dibattito, esame e considerazione in tutte le sedi.

Gianni Letta

Premessa

Questa Relazione è la quarta che la Presidenza del Consiglio dei Ministri presenta al Parlamento in attuazione della legge 9 gennaio 2006, n. 12, recante *"Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo"* e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° febbraio 2007.

Nell'anno 2009 ricorre il 50° anniversario dell'istituzione della Corte.

Il bilancio di questo mezzo secolo di attività è stato riassunto dal Presidente Jean-Paul Costa nel suo discorso di apertura dell'anno giudiziario 2009 e nella premessa del Rapporto annuale ove ha sottolineato: *"l'évolution qu'a connue la Cour européenne des droit de l'homme tient quelque peu du miracle et … cinquante ans après sa création, l'application de la Convention européenne des droit de l'homme et son contrôle par la Cour ont incontestablement contribué à l'amélioration des droit de l'homme in Europe, notamment en élevant les niveaux de protection requis et en élevant les niveaux de protection requis et en harmonisant progressivement les législations et les pratiques."*[1].

Dal 1959 al 2009 i Paesi che fanno parte del Consiglio d'Europa e che, quindi, sono soggetti alla giurisdizione della Corte sono passati da dodici a quarantasette ed il numero di ricorsi presentati è aumentato esponenzialmente ogni anno. Nel 2009, con più di 57.000 nuovi ricorsi presentati, si è registrato un incremento di circa il 15% rispetto al 2008; ciò ha contribuito a far lievitare il numero delle questioni pendenti (circa 120.000), nonostante la Corte abbia trattato più di 35.000 casi, con un aumento dell'11% rispetto all'anno precedente. A tali ritmi sarebbero stati, pertanto, necessari circa 10 anni per smaltire l'arretrato. Di qui, la necessità di migliorare gli strumenti regolamentari della Corte, il che è avvenuto mediante l'entrata in vigore del Protocollo 14 bis e, poi, del Protocollo 14.

Con il primo di essi (adottato a Madrid il 12 maggio 2009 ed entrato in vigore il 1° ottobre successivo), che ha avuto carattere transitorio fino all'entrata in vigore del Protocollo 14, si è cercato di anticipare, limitatamente ai Paesi sottoscrittori (tra i quali non c'è l'Italia), alcune delle misure di semplificazione delle procedure contenute nel citato Protocollo 14 (giudice unico per i casi inammissibili, comitato di tre giudici per i ricorsi ripetitivi), non entrato tempestivamente in vigore per la mancata sottoscrizione da parte della Russia; quest'ultima ha, tuttavia, nel corso del 2010 proceduto alla ratifica[2], come annunziato nel corso del Conferenza di Interlaken del 18-19 febbraio 2010, così che nell'anno in corso si dovrebbe ottenere un notevole incremento delle decisioni e lo snellimento dell'arretrato.

Il 1° dicembre 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona che, secondo il Presidente Costa: *"va, en effet, rapprocher les institutions de l'Union de la Cour, en rendant enfin possible le projet déjà ancien de l'adhésion de l'Union européenne à la*

---

[1] Estratto dal Rapporto annuale 2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo

[2] Con il voto della Duma (la Camera Bassa del Parlamento), il Protocollo n. 14 è stato ratificato dalla Russia il 15 gennaio 2010.

Convention européenne des droit de l'homme. L'entrée de l'Union dans système auquel sont parties tout ses Etats membres renforcera, a mon avis, la cohésion d'une Europe des droit de l'homme à laquelle nous sommes tous profondément attachés et démontrera la cohérence entre l'Union européenne e la «grande Europe » que forment les quarant-sept Etats membres du Conseil de l'Europe".

Il trattato di Lisbona ha definitivamente comportato l'integrale acquisizione, all'ordinamento dell'Unione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (già Carta di Nizza, dal 2007 Carta di Strasburgo) , che si pone in rapporto paritario con le altre fonti di diritto comunitario e che contiene un esplicito richiamo alla Convenzione europea, di guisa che, oggi, per tale strada, la CEDU costituisce diritto comunitario in relazione, finora, al riconoscimento dei principi fondamentali.

L'adesione dell'Unione europea alla CEDU rappresenta una delle priorità del settore giustizia libertà e sicurezza (JLS) della Presidenza spagnola, contemplata anche dal programma di Stoccolma, che, al punto 2.1 richiede alla Commissione di presentare "con urgenza" una proposta attuativa. La trattativa è in avanzato stato.

L'importanza dell'adesione dell'UE alla CEDU deriva dal suo valore politico, ma anche ideale, e dal rafforzamento nell'UE e nelle sue istituzioni del complesso di garanzie dei diritti fondamentali umani. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha fornito la base giuridica per avviare i negoziati relativi all'adesione dell'UE alla CEDU, in virtù di quanto disposto ai sensi dell'art. 6, punto 2, del Trattato stesso. Inoltre, il Protocollo n. 8 annesso al Trattato[3] stabilisce alcune condizioni per l'adesione e, in particolare, prevede che l'accordo di adesione "*deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione*" (art. 1), nonché, più esplicitamente, il monopolio della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 344 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (art. 3). Nel passato si è avuto modo di constatare criticità nel rapporto tra la Corte di Lussemburgo e quella di Strasburgo. In particolare, si ricorda che, nella sentenza *Bosphorus c. Irlanda* del 30 giugno 2005, avente ad oggetto il sequestro di un aeromobile, disposto dalle autorità irlandesi e convalidato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, sulla base della risoluzione delle Nazioni Unite del 1992, che aveva imposto sanzioni all'ex Yugoslavia, la Corte dei diritti dell'Uomo ha escluso la violazione dell'art. 1 Prot. 1, sul rispetto del diritto di proprietà, solo in base alla presunzione generale che i trattati comunitari recepiscono le norme della Convenzione dei diritti dell'uomo e che gli organi comunitari operano nel rispetto di tali norme.

Il primo dei problemi da risolvere è, dunque, quello di chiarire i rapporti tra la Corte di Giustizia dell'Unione europea e la Corte di Strasburgo, anche qualora la Corte di Strasburgo fosse chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità di un atto dell'Unione con i diritti fondamentali prima che la Corte di Giustizia abbia avuto modo di farlo (poiché un giudice nazionale non ha pregiudizialmente rinviato la questione alla Corte stessa). Il meccanismo di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia necessita di essere compiutamente definito. Inoltre dovrebbe essere stabilito che l'adesione "*is without prejudice to Article 275 TFUE*". Occorre, cioè, evitare che possa aver luogo una pronuncia della Corte EDU, che in qualche modo abbia a stabilire l'incompatibilità dell'art. 275 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) con la CEDU. Infine è degna di nota la possibilità di introduzione del "*co-respondent mechanism*" (litisconsorzio passivo necessario). L'obiettivo principale

[3] Protocollo (n. 8) relativo all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione Europea sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

del meccanismo è di far sì che UE e Stati membri possano difendersi congiuntamente dinanzi alla Corte di Strasburgo, evitando che tale Corte si pronunci sulla ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri, generando una situazione di incompatibilità con l'art. 1 del Protocollo n. 8[4]. Allo stesso modo gli Stati membri potrebbero partecipare solo alle procedure avviate contro l'UE, escludendosi implicitamente che gli Stati membri possano prender parte alle procedure avviate contro un altro Stato membro, restando ad essi solo il diritto di intervento dinanzi alla Corte di Strasburgo.

Altre problematiche, ancora irrisolte e derivanti dall'adesione, investono, infine, le conseguenze di questa sul controllo delle attività che gli Stati dell'Unione europea conducono in nome e per conto dell'Unione in materia di PESC/PESD (operazioni militari o di polizia all'estero) con particolare riferimento a possibili ricorsi individuali dinanzi alla Corte di Strasburgo, per le delicate implicazioni connesse al tipo particolare di attività.

[4] Protocollo citato in nota 3.