

La procedura di elezione dei giudici della Corte Edu

di *Daniela Cardamone*

«Una magistratura indipendente è indispensabile per la protezione dei diritti umani e le libertà fondamentali. Al fine di assicurare che la Corte Edu continui a ispirare fiducia, è essenziale che anche il procedimento mediante il quale i giudici sono selezionati e nominati ispiri fiducia. L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa insiste affinché la procedura di nomina rifletta i principi di democraticità della procedura, dello Stato di diritto, della non discriminazione, dell'affidabilità e della trasparenza» (Raccomandazione APCE n. 1649 (2004) «on Candidates for the ECHR»).

1. Il processo di elaborazione della procedura per la elezione dei giudici

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu) fissa i principi di carattere generale per quanto riguarda le condizioni di esercizio delle funzioni da parte dei giudici e i requisiti essenziali che gli stessi devono possedere per esercitare il mandato. In particolare, essa prevede che i giudici siano in numero pari a quello degli Stati contraenti (art. 20 Cedu), che devono godere della più alta considerazione morale e possedere i requisiti richiesti per l'esercizio delle più alte funzioni giudiziarie o essere giureconsulti di riconosciuta competenza (art. 21 Cedu); è previsto, inoltre, che essi siedano alla Corte a titolo individuale e che, durante tutta la durata del loro mandato, non possano esercitare attività incompatibile con le esigenze di indipendenza, imparzialità o disponibilità richieste da un'attività eseguita a tempo pieno (art. 22 Cedu). Per quanto riguarda la procedura di elezione, la Convenzione prevede unicamente che essi siano eletti dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) in relazione a ciascuna Alta Parte Contraente, a maggioranza dei voti espressi, sulla base di una lista di tre candidati presentati da quest'ultima (art. 22

Cedu). La nomina dei giudici della Corte Edu si articola, quindi, in due fasi: la prima è finalizzata all'individuazione, da parte dello Stato membro, di una lista di tre candidati; la seconda è quella dell'elezione, da parte dell'APCE, del nuovo giudice nell'ambito della terna proposta.

La disciplina dettagliata della procedura di elezione dei giudici della Corte di Strasburgo è, invece, il frutto di un lungo processo di elaborazione iniziato in occasione dell'entrata in vigore, nel 1998, del Protocollo n. 11, che ha profondamente riformato la Corte, prevedendo la fusione di quest'ultima e della Commissione europea dei diritti dell'uomo in un unico organo composto da giudici che siedono in maniera permanente a Strasburgo.

Un'altra importante riforma è rappresentata dall'entrata in vigore del Protocollo n. 14 nel 2010, che ha allungato la durata del mandato (da sei a nove anni) e l'ha reso non rinnovabile; dunque, attualmente i giudici della Corte Edu esercitano le funzioni per nove anni senza possibilità di rinnovo¹. Quest'ultima modifica ha costituito un'importante concessione degli Stati membri, che hanno accettato un'ulteriore limitazione della loro sovranità a vantaggio della tutela dell'indipendenza della Corte, i cui giudici possono così esercitare il loro mandato senza temere di

1. Art. 23, par. 1, Cedu, come modificato dall'art. 2 Protocollo n. 14.

non essere più proposti per la rielezione². Al tempo stesso, il mandato più lungo e non rinnovabile ha ulteriormente accresciuto l'importanza delle procedure di selezione e di nomina, le quali, in assenza di meccanismi di controllo e di responsabilità, costituiscono un essenziale strumento di garanzia della professionalità e dell'indipendenza dei giudici³. Un'adeguata procedura di selezione, fondata su criteri oggettivi e trasparenti, deve garantire la nomina di giudici che posseggano le competenze necessarie per assolvere al loro mandato e che siano in grado di ispirare fiducia nel sistema della Cedu⁴.

È apparso chiaro, dunque, a tutte le istituzioni coinvolte che la procedura di selezione dei giudici ha un impatto diretto sulla loro indipendenza e imparzialità, e che le procedure di nomina devono essere conformi agli *standard* internazionali a garanzia dell'indipendenza delle autorità giurisdizionali, che la stessa Corte Edu propugna.

In una prima fase, l'Assemblea parlamentare ha curato la propria procedura di elezione dei giudici nell'intento di dare piena attuazione al dettato convenzionale; sin dalle prime elezioni, quindi, ha introdotto un modello di *curriculum vitae* per gli aspiranti giudici, al fine di agevolare la comparazione tra i candidati proposti dagli Stati, e ha introdotto la pratica delle interviste, finalizzate a un'approfondita valutazione delle competenze, anche linguistiche, degli stessi⁵.

Dopo le prime tornate elettorali (gennaio 1998, aprile 1998 e giugno 1999), l'Assemblea parlamentare prendeva atto che le procedure di individuazione della terna dei candidati a livello nazionale non erano sempre soddisfacenti perché i sistemi di selezione variavano molto da Stato a Stato, le procedure di selezione non erano sempre trasparenti e, nella maggior parte dei casi, non erano disciplinate da regole precise. Al-

tri elementi di criticità venivano individuati nel fatto che, spesso, non era inclusa nella terna neanche una candidata donna e che gli aspiranti giudici individuati dagli Stati non sempre avevano tutti i requisiti fissati dalla Convenzione. Nel 1999, l'APCE raccomandava, quindi, agli Stati di pubblicare un interpello mediante la stampa specializzata, di assicurare che i candidati avessero esperienza nei diritti umani, di selezionare candidati di entrambi i generi, di assicurare che gli stessi conoscessero bene almeno una delle lingue di lavoro e che le procedure di selezione dei migliori candidati a livello nazionale fossero trasparenti⁶.

Nel 2004, l'APCE si occupava ancora della procedura di selezione a livello nazionale e raccomandava, quindi, agli Stati di predisporre delle procedure di nomina che fossero ispirate ai principi di democraticità, trasparenza, non-discriminazione e affidabilità⁷.

Un'attenzione particolare era dedicata alla questione dell'equilibrio di genere, essendosi constatato, ancora una volta, che il genere femminile era sottorappresentato nell'ambito dei giudici della Corte Edu. Dopo successive rielaborazioni della disciplina, al fine di assicurare al contempo l'equilibrio di genere e la preparazione dei candidati, attualmente è previsto che una lista contenente candidati di un solo genere può essere presa in considerazione dall'APCE solo qualora essi appartengano a un genere sottorappresentato nella Corte (inferiore al 40% dei giudici) o ricorrano circostanze eccezionali per derogare alla regola generale, che impone che la terna contenga candidati di entrambi i sessi⁸. Tali circostanze eccezionali sono integrate quando lo Stato membro ha compiuto tutti i passi necessari e utili al fine di assicurare che la lista contenga candidati di entrambi i generi, che siano dotati di tutti i requisiti richiesti dall'art. 21 Cedu⁹.

Nel 2008, la situazione presentava ancora delle criticità, come evidenziato nel *Report* redatto dal

2. J. Dunoff e M. Pollack, *The Judicial Trilemma*, in *American journal of international law*, vol. 111, n. 2/2017, pp. 225-276, disponibile online (<https://doi.org/10.1017/ajil.2017.23>).

3. E. Voeten, *International Judicial Independence*, paper del 30 settembre, disponibile online (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1936132; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1936132>); A. Føllesdal, *Independent yet accountable: stress test lessons for the European Court of Human Rights*, in *Maastricht journal of european and comparative law*, vol. 24, n. 4/2017, pp. 484-510.

4. J. Limbach (a cura di), *Judicial independence: law and practice of appointments to the European Court of Human Rights*, Interights, Londra, 2003.

5. Il modello di *curriculum* è allegato alla risoluzione n. 1646 (2009); il primo modello di cv è stato introdotto in occasione delle prime elezioni con la risoluzione n. 1082 (1996) «on Procedures for examining candidatures for the election of judges to the European Court of Human Rights».

6. Raccomandazione n. 1429 (1999) «on National procedures for nominating candidates for election to the ECHR»; direttiva n. 558 (1999).

7. Raccomandazione n. 1649 (2004) «on Candidates for the ECHR». Si veda anche la risoluzione n. 1366 (2004).

8. La risoluzione n. 1366 (2004) veniva successivamente modificata dalle risoluzioni nn. 1426 (2005), 1627 (2008), 1841 (2011) e 2002 (2014).

9. Risoluzione n. 1366 (2004), par. 4

Comitato per gli affari giuridici e i diritti umani¹⁰, nel quale si evidenziava che le procedure di selezione adottate dagli Stati non sempre rispettavano i criteri indicati dall'APCE nel 2004; i punti maggiormente critici erano individuati nella perdurante assenza, in molti Stati membri, della pubblicazione di un interpello sulla stampa specializzata, nella presenza di procedure le cui regole di svolgimento non erano formalmente disciplinate, che non comportavano una adeguata valutazione delle competenze linguistiche dei candidati e che non prevedevano il coinvolgimento della società civile né di un organo indipendente chiamato a valutare le candidature da sottoporre all'Assemblea parlamentare.

L'APCE, sulla base delle risultanze del suddetto *Report*, con la risoluzione n. 1646 (2009)¹¹ ribadiva le raccomandazioni fatte agli Stati nel 2004 e stabiliva che, in aggiunta ai requisiti di cui all'art. 21 Cedu, nel selezionare i candidati gli Stati membri devono rispettare determinati requisiti: (1) devono procedere a un interpello pubblico; (2) nel sottoporre la terna di nomi all'APCE, devono illustrare i criteri con i quali la selezione è avvenuta; (3) la terna dei nomi deve essere trasmessa in ordine alfabetico; (4) i candidati devono possedere una conoscenza attiva di una delle due lingue di lavoro e una conoscenza almeno passiva dell'altra lingua ufficiale del Consiglio d'Europa; (5) ove possibile, non dovrebbero essere sottoposti candidati la cui elezione potrebbe comportare la necessità di nominare un giudice *ad hoc*¹².

La risoluzione ha affermato, inoltre, che l'Assemblea parlamentare rigetterà la terna dei candidati proposta da uno Stato membro qualora essa non consenta una «vera scelta» tra i tre candidati o quando la procedura di selezione a livello nazionale non sia stata trasparente ed equa.

In modo esplicito, la risoluzione ha invitato fermamente gli Stati che non abbiano ancora provveduto in tal senso a istituire, senza ritardo, appropriate procedure di selezione al fine di assicurare che l'autorità e la credibilità della Corte non siano compro-

messe da procedure di nomina dei candidati «politicizzate e *ad hoc*». L'APCE ha invitato, infine, i governi ad assicurare che gli organi deputati alla selezione dei candidati siano essi stessi quanto più equilibrati possibile con riferimento al genere.

Un'altra tappa importante è stata quella che, nel 2010, ha visto l'istituzione del «Comitato consultivo di esperti» da parte del Comitato dei ministri¹³ (*Advisory Panel*), la cui funzione è quella di fornire una consulenza qualificata agli Stati sulla sussistenza dei requisiti di cui all'art. 21 Cedu, prima che questi trasmettano la terna dei candidati all'APCE. Gli Stati membri sono tenuti, pertanto, a trasmettere a tale Comitato la terna dei nomi almeno tre mesi prima della scadenza del termine per la sottoposizione della lista dei candidati stessi all'APCE.

Nel 2012, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato le «Linee guida sulla selezione dei candidati a giudice della Corte di Strasburgo»¹⁴ le quali recepiscono, in larga parte, il contenuto delle risoluzioni e delle raccomandazioni dell'APCE e che, attualmente, costituiscono il testo base di riferimento per le procedure di selezione a livello nazionale.

Uno specifico criterio dettato in queste linee guida, tratto dalla Dichiarazione di Interlaken¹⁵, è che i giudici della Corte Edu, essendo chiamati a verificare l'adempimento, da parte delle autorità interne, dell'obbligo di implementazione del diritto della Convenzione, posseggano una conoscenza del diritto nazionale oltre che internazionale e che, preferibilmente, abbiano una pregressa esperienza giuridica pratica. Quanto all'età, essi dovrebbero, in linea di principio, assicurare lo svolgimento del loro mandato per almeno la metà del termine di nove anni previsto, entro il raggiungimento del tetto limite dei settant'anni.

Per quanto riguarda il requisito dell'equilibrio di genere, le linee guida recepiscono il contenuto delle risoluzioni dell'APCE¹⁶ e indicano che le liste degli aspiranti giudici dovrebbero contenere almeno un candidato di genere diverso, a meno che il genere dei

10. Vds. DOC. 11767, 1° dicembre 2008, *rapporteur*: C. Chope.

11. Risoluzione n. 1646 (2009) «on Nomination of candidates and election of judges to the ECHR».

12. Circostanza che si verifica nei casi di astensione del giudice. Sui profili critici della questione si veda, tra gli altri, il *Report* del Comitato per gli affari giuridici e i diritti umani, *Ad hoc judges at the European Court of Human Rights*, AS/Jur (2011) 36, 19 ottobre 2011, *rapporteur*: M.-L. Bemelmans-Videc (www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajdoc36_2011.pdf).

13. Comitato dei ministri, risoluzione (2010)26 «on the Establishment of an Advisory panel of experts on candidates for election ad judge to the European Court of Human Rights».

14. Linee guida del Comitato dei ministri sulla selezione dei candidati a giudice della Corte Edu adottate dal Comitato dei ministri il 28 marzo 2012 [CM(2012)40-final].

15. Dichiarazione di Interlaken, 19 febbraio 2010, par. 8.a.

16. Le linee guida sul punto fanno riferimento alla raccomandazione dell'APCE n. 1649 (2004) e alle risoluzioni nn. 1426 (2005), 1627 (2008) e 1841 (2011).

candidati nella lista sia sottorappresentato nella Corte (cioè sia al di sotto del 40% dei giudici) o ricorrano circostanze eccezionali per derogare a questa regola.

Specifiche linee guida riguardano, inoltre, la procedura a livello nazionale, la quale, in sintesi, deve rispettare i seguenti requisiti: (1) deve essere trasparente e predeterminata in base a un'apposita codificazione o a una prassi amministrativa consolidata; (2) deve essere preceduta da un pubblico interpellato per la raccolta delle candidature, per la presentazione delle quali deve essere previsto un congruo termine; (3) l'organo responsabile per indicare i candidati da selezionare deve essere composto da membri dotati di competenze specifiche e che agiscano al di fuori da ogni indebita interferenza; (4) i candidati più competenti dovrebbero essere intervistati in base a uno schema predeterminato e, durante le interviste, si dovrebbero anche verificare le competenze linguistiche.

Gli Stati sono, inoltre, chiamati a trasmettere la lista dei tre candidati prescelti all'APCE solo dopo aver ottenuto il parere del Comitato consultivo (*Advisory Panel*), nonché a rendere nota a quest'ultimo la procedura di selezione seguita per l'individuazione della terna.

Nel 2015, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha istituito il Comitato per la elezione dei giudici (*Committee on the election of judges*), un organo dedicato all'elezione dei giudici con il compito di fare le interviste ai candidati presentati dagli Stati membri e di esprimere un parere all'Assemblea¹⁷. Il Comitato per la elezione dei giudici è composto di ventidue membri (venti posti, oltre ai presidenti del Comitato per gli affari giuridici e i diritti umani e del Comitato per l'uguaglianza e la non discriminazione, che sono membri di diritto). I membri sono nominati dai gruppi politici dell'Assemblea parlamentare, in proporzione alla loro forza nell'ambito dell'Assemblea stessa.

La procedura di selezione a livello nazionale è stata oggetto di attenzione anche da parte di altri organi intergovernativi del Consiglio d'Europa. Nel 2016 i viceministri hanno dato mandato al Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (*Steering Committee for*

Human Rights - CDDH) di esaminare la procedura di selezione e di elezione dei giudici della Corte di Strasburgo. Nell'aprile 2016, il CDDH ha istituito un Comitato di esperti sul sistema della Corte europea dei diritti dell'uomo (DH-SYSC) che, nel novembre 2017, ha adottato un *Report* sulla selezione e sull'elezione di giudici¹⁸. Tale *Report* analizza gli aspetti delle procedure di selezione a livello nazionale e dell'elezione, le condizioni di impiego dei giudici della Corte Edu e dei giudici *ad hoc*, e ribadisce che le linee guida del Comitato dei ministri del 2012 costituiscono ancora il testo base di riferimento per le procedure di selezione a livello nazionale.

Anche la Conferenza di Copenaghen del 2018 ha fatto riferimento ai progressi compiuti nel miglioramento della procedura di selezione ed elezione di giudici, affermando che ulteriori miglioramenti possono essere messi in campo mediante una maggiore cooperazione tra i vari soggetti coinvolti (Stati membri, Comitato dei ministri, Assemblea parlamentare, Comitato consultivo di esperti)¹⁹.

2. La procedura per la elezione dei giudici

Le risoluzioni e le raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si fondano sul presupposto che la procedura di selezione dei giudici ha un impatto diretto sulla loro indipendenza e imparzialità, e che le procedure di nomina devono garantire l'individuazione dei migliori candidati al fine di assicurare che la Corte Edu continui a ispirare fiducia.

Lo Stato membro, nella fase di selezione della lista dei tre candidati, è coadiuvato dal Comitato consultivo di esperti (*Advisory Panel of experts*), istituito dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa²⁰, mentre l'Assemblea parlamentare è assistita dal Comitato per la elezione dei giudici (*Committee on the election of judges*)²¹ che studia i *curricula*, intervista i candidati e redige una relazione su ciascun candidato, includendo le sue raccomandazioni.

17. Risoluzione n. 2002 (2014), «on the Evaluation of the implementation of the reform of the Parliamentary Assembly». Si vedano le Regole di procedura dell'Assemblea dell'aprile 2018, pp. 134-136 e 166-170. Il Comitato è attivo dal 26 gennaio 2015; in passato, le interviste erano prerogativa di un sub-comitato del Comitato per gli affari giuridici e dei diritti umani dell'Assemblea parlamentare.

18. *Report on the process of selection and election of judges of the European Court of Human Rights - CDDH*, (2017) R88addI, 11 dicembre 2017.

19. Si veda la Dichiarazione di Copenaghen dell'aprile 2018; in particolare il par. 62, in cui si fa riferimento alle raccomandazioni contenute nel Report citato da ultimo citato.

20. Comitato dei ministri, risoluzione (2010)26 «on the Establishment of an Advisory panel of experts on candidates for election ad judge to the European Court of Human Rights».

21. Risoluzione n. 2002 (2014), «on the Evaluation of the implementation of the reform of the Parliamentary Assembly».

2.1. La procedura di selezione da parte dello Stato membro, con l'assistenza del Comitato consultivo di esperti (*Advisory Panel of experts*)

La procedura di selezione è avviata mediante una comunicazione con la quale il segretario generale dell'Assemblea parlamentare invita le autorità nazionali a sottomettere una lista di candidati entro una determinata data, pari all'incirca a un anno prima della data prevista per l'elezione.

La procedura a livello nazionale riveste un'importanza cruciale, perché sarà nell'ambito della terna proposta dal governo dello Stato membro che l'Assemblea parlamentare sarà chiamata a eleggere il nuovo giudice.

Come già detto, in questa fase di preselezione dei tre migliori candidati, lo Stato membro è coadiuvato da un Comitato consultivo di esperti (*Advisory Panel of experts*), istituito nel 2010 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, con il compito di fornire una consulenza ai governi sulla terna dei nomi individuata a seguito della selezione a livello nazionale. A tal fine, i governi sono invitati a presentare al Comitato consultivo i *curricula* dei candidati che hanno intenzione di presentare all'Assemblea almeno tre mesi prima. All'esito di una procedura di valutazione, il Comitato consultivo esprime un parere non vincolante in merito ai candidati selezionati dal governo.

2.2. Procedura di elezione da parte dell'Assemblea parlamentare

Una volta che la lista di tre nomi è stata trasmessa all'Assemblea parlamentare, la stessa è pubblicata sul suo sito *internet*. In questa fase, le candidature vengono previamente valutate dal Comitato per la elezione dei giudici²² che, come già detto, effettua le interviste dei candidati prima della loro elezione da parte dell'Assemblea e prepara una relazione su ciascuno di essi, includendo le sue raccomandazioni. Esso può decidere, con una maggioranza di due terzi, di respingere con decisione motivata una lista di candidati o di accettare una lista contenente candidati di un solo genere. Qualora il Comitato ritenga che la procedura a livello nazionale si sia svolta in conformità alle regole fissate dalle linee guida del Comitato dei ministri e dalle risoluzioni dell'Assemblea e che non vi siano, quindi, ragioni per respingere una lista in base a motivi procedurali, i candidati sono intervistati uno per uno in ordine alfabetico, per trenta minuti ciascuno. Il Comitato decide, quindi, se i candidati della terna proposta dal Governo soddisfino i requisiti per essere eletti giudice della Cor-

te o se la lista debba essere respinta. Quando la lista non è respinta, il Comitato procede alla votazione dei candidati, a scrutinio segreto. Le raccomandazioni del Comitato sono comunicate all'Assemblea parlamentare in tempo utile per la votazione.

L'Assemblea parlamentare non è vincolata al parere espresso dal Comitato consultivo in quanto, a norma della Cedu, è essa sola responsabile per l'elezione dei giudici. In concreto, però, tale parere è stato seguito, dall'aprile 2011, in 37 casi su 39 (pari al 94,9%)²³.

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, sulla base delle candidature trasmesse dallo Stato membro e alla luce delle raccomandazioni fornite dal Comitato sulla elezione dei giudici, elegge i giudici della Corte. L'APCE elegge giudice il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti; qualora nessuno abbia raggiunto tale maggioranza, si procede a una seconda votazione, all'esito della quale viene proclamato eletto il giudice che ha ottenuto la maggioranza relativa dei voti.

3. La procedura di selezione del nuovo giudice italiano della Corte Edu

Con decreto del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri del 25 maggio 2018, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 1° giugno 2018, n. 43, è stata indetta in Italia la procedura selettiva che porterà all'elezione del nuovo giudice italiano presso la Corte Edu. In particolare, come si è visto, la procedura di selezione a livello nazionale è volta all'individuazione della terna dei candidati da sottoporre all'APCE che, come previsto dall'art. 22 Cedu, eleggerà il nuovo giudice.

Con successivo decreto del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri del 26 luglio 2018, è stata costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una Commissione di cinque esperti, dei quali uno designato dalla stessa Presidenza con funzioni di presidente, due designati dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e due dal Ministero della giustizia, ai fini dell'individuazione dei candidati all'incarico.

Tale Commissione di esperti è stata chiamata a individuare la lista di candidati da presentare al previo esame dell'*Advisory Panel of experts* per la definitiva sottoposizione della stessa, entro il 6 dicembre 2018, all'Assemblea parlamentare che, nel 2019, eleggerà il nuovo giudice italiano della Corte di Strasburgo.

22. *Ibid.*

23. *Report on the Procedure of the election of judges of the ECHR*, proposta di risoluzione adottata dal Comitato per la elezione dei giudici della Corte Edu, 27 settembre 2018, *rapporteur*: B. Cilevičs.