

Autosufficienza del ricorso alla Corte Edu e formalismo giuridico

di Maria Luisa D'Addabbo

Il contributo analizza la portata del ricorso individuale innanzi alla Corte Edu alla luce del maggior rigore – in termini di tempo e di forma – che ne connota la ricevibilità per effetto della riforma del 2014. La nuova procedura semplificata ha suscitato non poche critiche, in primis da parte dei difensori. Tuttavia, è dalla stessa diminuzione dei fascicoli non ricevibili che può derivare, oltre alla sopravvivenza funzionale del sistema Cedu, una maggiore attenzione alla tutela reale ed effettiva dei diritti umani.

1. Premessa

Il diritto di ricorso individuale alla Corte Edu è, a ragione, considerato la maggiore conquista della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Le persone fisiche o giuridiche che ritengono di aver subito la violazione di diritti umani hanno la possibilità di adire la Corte europea dei diritti dell'uomo. Tuttavia, perché una causa sia esaminata dalla Corte, devono essere soddisfatti importanti requisiti di ricevibilità indicati nella Convenzione stessa all'art. 35.

La procedura di presentazione del ricorso è disciplinata dalla *rule 47*¹ del Regolamento di procedura della Corte Edu², che costituisce «la base normativa della fase preliminare di esame del ricorso oltre che uno strumento pratico per la gestione della stessa»³. L'art. 47, par. 1, disciplina il contenuto concreto del ricorso, che deve essere presentato mediante il formulario fornito dalla Cancelleria, e indica tutti gli elementi essenziali per la sua validità ed efficacia affinché sia esaminato nel merito. Al par. 2 è disciplinato il principio di autosufficienza del ricorso stesso, laddove è specificato che: «Tutte le informazioni di cui al succitato paragrafo 1, lettere da e) a g), devono essere riportate nella parte corrispondente del formulario di ricorso ed

essere di per sé sufficienti a consentire alla Corte di determinare natura e oggetto del ricorso senza dover consultare altri documenti» (corsivo aggiunto).

2. L'art. 47 del Regolamento della Corte dopo le riforme del 2014 e del 2016

Il 1° gennaio 2014 è entrato in vigore il nuovo articolo 47 del Regolamento della Corte Edu, che ha introdotto condizioni più rigorose per adire la Corte. Tale modifica del Regolamento ha introdotto due cambiamenti di primaria importanza, che determinano il rigetto del ricorso in via preliminare.

La prima condizione di *ricevibilità* del ricorso riguarda il nuovo formulario di ricorso semplificato, che deve essere compilato integralmente e corredato della copia di tutta la relativa documentazione giustificativa, pena il non esame nel merito.

In secondo luogo, è stato stabilito che il ricorso alla Corte è valido unicamente se il formulario inviato è stato correttamente e completamente compilato dal ricorrente nei sei mesi successivi alla decisione interna definitiva.

1. www.echr.coe.int/Documents/Rule_47_ITA.pdf.

2. www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ITA.pdf.

3. Cardamone, *Il ricorso alla Corte Europea dei diritti dell'uomo*, disponibile online (www.europeanrights.eu/public/commenti/Bronzini-Commento_Cardamone.pdf).

In epoca antecedente a tale riforma, ovvero fino al dicembre 2013, esisteva la cd. lettera interrutiva del termine dei detti sei mesi. In pratica, per presentare un ricorso dinanzi alla Corte, l'art. 47 - nella precedente formulazione - imponeva semplicemente al ricorrente di inoltrare alla Cancelleria della Corte il suo ricorso, senza formalità particolari, entro sei mesi dalla decisione definitiva emessa dall'organo giurisdizionale del proprio Stato. Successivamente, l'Ufficio del registro della Corte Edu inviava al ricorrente un modulo da compilare e da restituire entro otto settimane. La domanda era allora "ricevibile".

In seguito alla riforma del 2014, un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo deve ora essere "completato" entro sei mesi dalla data dell'ultima sentenza emessa dal più alto tribunale nazionale. Pertanto, il documento che interrompe il decorso del termine non è più la «richiesta iniziale», ma il «modulo correttamente e completamente compilato».

Al fine di superare il vaglio di ricevibilità del ricorso, diventa di fondamentale importanza che siano rispettati i criteri di redazione e di allegazione indicati dalla Corte stessa.

Dal 1° gennaio 2016, sono entrate in vigore altre modifiche della procedura di introduzione del ricorso, che riguardano essenzialmente le domande presentate da persone giuridiche e quelle presentate dai ricorrenti, rappresentati da un avvocato fin dall'inizio del procedimento. Tali ulteriori modifiche, pur di ridotta rilevanza, hanno determinato l'introduzione di un nuovo formulario di ricorso, il cui utilizzo è indispensabile a partire dal 1° gennaio 2016.

3. Le condizioni per la corretta redazione del ricorso

Le condizioni da rispettare al fine di compilare in maniera corretta il formulario di ricorso sono contenute - oltre che nell'art. 47 del Regolamento - nelle istruzioni pratiche relative all'introduzione al ricorso, disponibili in allegato al Regolamento oltre che sul sito *internet* della Corte⁴.

In esse è espressamente richiesto di compilare tutte le rubriche del formulario senza alcuna eccezione, di utilizzare uno stile chiaro, conciso e preciso nell'esposizione, di fornire le informazioni essenziali relative al caso oggetto di ricorso, indicando fatti e decisioni pertinenti, nonché quelle relative alla modalità di violazione dei diritti del ricorrente.

È decisivo che i fatti e le doglianze siano inseriti ed esposti in modo completo ed esauriente nello

spazio previsto all'interno del formulario di ricorso, affinché la Corte possa stabilire natura e oggetto del ricorso senza doversi riferire ad altri documenti. Tali informazioni sono fondamentali per un'analisi efficace e rapida dello stesso e devono essere contenute nelle pagine corrispondenti del formulario di ricorso, e non su documenti allegati.

È richiesto espressamente che i fatti, le doglianze e le informazioni relative al rispetto dei criteri di ricevibilità siano esposti in maniera chiara, concisa e leggibile.

È, inoltre, fatto divieto di menzionare circostanze irrilevanti e/o questioni secondarie, o di inserire lunghe citazioni. È sempre possibile rinviare a documenti allegati, ma evitando di ricorrere a mere formule di stile del tipo: «vedasi documento allegato».

Il ricorrente è obbligato a rispettare il numero di pagine del formulario; peraltro, se necessario, è previsto che possa allegare al formulario di ricorso un documento separato, di un totale di venti pagine al massimo, nel quale inserire informazioni o spiegazioni supplementari.

Tuttavia, in queste pagine suppletive non possono essere indicate ulteriori doglianze rispetto a quelle contenute nel formulario del ricorso, né esse possono essere utilizzate in prosecuzione dell'esposizione dei fatti o delle doglianze iniziata e non completata nel formulario di ricorso.

Tale memoria supplementare completa un'esposizione concisa dei fatti, delle doglianze e delle informazioni relative al rispetto dei criteri di ricevibilità, la quale deve comunque essere contenuta in modo esaustivo nelle rubriche pertinenti del formulario di ricorso.

4. Le conseguenze della scorretta o incompleta redazione del ricorso

Come prima accennato, il mancato utilizzo del nuovo formulario per i ricorsi introdotti dopo il 1° gennaio 2016, così come il mancato rispetto dei requisiti formali del ricorso come descritti nella *rule* 47 del Regolamento della Corte, comportano il mancato esame nel merito del ricorso, ossia il rigetto della domanda in via amministrativa.

In buona sostanza, il ricorso è dichiarato irricevibile dalla Cancelleria della Corte e distrutto senza che arrivi mai al vaglio di una delle formazioni giudiziarie (giudice unico o camera). In altre parole, agendo su indicazioni fornite dall'assemblea plenaria della Corte, la Cancelleria può non sottoporre il formulario incompleto all'attenzione dei giudici.

4. www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/ita&c.

In questo caso, la Cancelleria invia una lettera all'avvocato procuratore con la quale si comunica che il ricorso non sarà sottoposto all'esame della Corte, con l'indicazione degli elementi mancanti e/o scorretti presenti nel formulario. L'assemblea plenaria dei giudici della Corte Edu ha stabilito eccezioni a questa regola - la cd. "chiusura amministrativa dei ricorsi" - per i ricorsi nei quali siano lamentate violazioni gravi di diritti umani, quali sono i diritti tutelati dagli artt. 2, 3, 4 e 8 Cedu: in tali circostanze, si presume che il ricorrente possa trovarsi nell'impossibilità materiale di inviare tempestivamente il formulario completo, con la documentazione integrale allegata. Il fascicolo, in questi casi, non sarà chiuso amministrativamente e quindi distrutto dalla Cancelleria, la quale attenderà l'invio anche successivo della documentazione o del formulario completo da parte del ricorrente al fine di inoltrarlo a una formazione giudiziaria. Nondimeno, sarà comunque necessario giustificare in maniera adeguata e sufficiente l'omissione o l'eventuale mancato rispetto del termine dei sei mesi per l'invio di documenti o di elementi ritenuti rilevanti dalla Corte ovvero dalla Cancelleria, che agisce su istruzione della Corte (in tal senso si è espressa la Corte in due decisioni di inammissibilità, pronunciate nel settembre 2014 contro la Russia).

Tuttavia, poiché il ricorso che interrompe il termine semestrale non è più la «richiesta iniziale» (come avveniva con la precedente formulazione dell'art. 47 del Regolamento), ma il «modulo correttamente e completamente compilato», i ricorsi introdotti nell'imminenza dello scadere del termine che non siano completi o manchino di documenti rilevanti non potranno essere ripresentati corretti e completi, e saranno dichiarati irricevibili per violazione del termine semestrale.

5. Riflessioni

Si sono levate molte voci contrarie alle modifiche dell'art. 47 del Regolamento, entrate in vigore il 1° gennaio 2014, ritenendo che, nella pratica, l'inasprimento delle condizioni di ricevibilità dei ricorsi e l'aumento di formalismo giuridico nella redazione degli stessi finiscono per ridurre la tutela concreta ed effettiva dei diritti umani, in quanto molti avvocati e ricorrenti potrebbero «cadere in questa trappola».

L'accesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo non è ora, con certezza, un "diritto umano"!»⁵.

L'uso di un formulario nel quale – seppur sia prevista un'eventuale memoria suppletiva di venti pagine –, in due sole pagine, devono comunque essere esposte in modo esaustivo tutte le ragioni di fatto e di diritto a fondamento del ricorso, è stato visto come una limitazione del diritto di difesa, essendo molto spesso difficile, in casi complessi, limitare le argomentazioni entro spazi così angusti.

Numerose critiche da parte degli avvocati aveva sollevato anche la decisione iniziale della Corte di non motivare questo tipo di rigetto "amministrativo", se non attraverso una lapidaria menzione del mancato rispetto delle condizioni di cui all'art. 47 del Regolamento della Corte.

Tale prassi aveva dato l'impressione di arbitrarietà, poiché l'assenza di informazioni sui motivi del rigetto rende difficile ripresentare il ricorso in termini corretti prima della scadenza del termine. Inoltre, la possibilità di risposte sintetiche e lapidarie che facessero riferimento alla "inammissibilità per motivi procedurali" induceva i ricorrenti a ritenere la scarsa professionalità dei propri difensori⁶.

A partire dalla fine del 2014, fortunatamente, la lettera di chiusura amministrativa del ricorso è stata, invece, opportunamente integrata dall'indicazione delle omissioni contenute nel formulario, in modo che l'avvocato possa colmarle e riproporre correttamente il ricorso - sempre che non sia spirato il termine dei sei mesi.

Occorre, peraltro, tener conto del fatto che la Corte Edu è sopraffatta da un numero impressionante di ricorsi da parte di persone che affermano di essere vittime di una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Al 1° gennaio 2013, il numero di cause pendenti dinanzi alla Corte era pari a 128.100. Benché, nei tre anni precedenti alle modifiche apportate all'art. 47 del Regolamento, quel numero si fosse ridotto quasi del 50%, esso continuava a essere ingente e a mettere a repentaglio l'effettività del diritto di ricorso sancito dalla Convenzione.

La grande maggioranza dei ricorsi (per esempio, nel 2013, il 92% delle cause giudicate) era stata rigettata dalla Corte in quanto irricevibile. Il relativo accertamento era effettuato da giudici, comportando uno spreco di energie e risorse che poteva compromettere l'esame di cause di maggiore interesse, meri-

5. Si veda il commento esplicativo disponibile sul sito online dello Studio legale W. Woll (Parigi): *Nouvelle procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme* (<http://woll-avocat.fr/nouvelle-procedure-cour-europeenne-droits-homme/> - 9 luglio 2014).

6. Si veda il commento esplicativo disponibile sul sito online dello Studio legale C. Meyer & C. Nouzha (Strasburgo): *Durcissement des conditions pour saisir la Cour européenne des droits de l'homme* (www.meyer-nouzha-avocats.com/actualites-de-la-cedh/conditions-pour-saisir-la-cedh-plus-strictes/).

tevoli di considerazione anche perché soddisfacevano i requisiti di ricevibilità o riguardavano gravi accuse di violazioni dei diritti umani.

Successivamente all'entrata in vigore della riforma, si è verificato come un numero elevatissimo di ricorsi non superi neanche il vaglio preliminare di ricevibilità, e come essi siano quindi cancellati in applicazione del più volte citato art. 47, determinando lo snellimento del lavoro della Cancelleria (che può quindi dedicarsi a fascicoli giacenti da anni) e l'aumento del numero dei casi definiti da decisioni emesse dalle formazioni giudiziarie della Corte.

Infatti, nel corso degli ultimi anni, a Strasburgo diminuiscono i casi pendenti: 56.250 nel 2017 a fronte dei 79.750 nel 2016, che vuol dire un calo del 29%. «Una diminuzione», scrive il presidente della Corte Edu Guido Raimondi, nella relazione annuale presentata il 25 gennaio⁷, «dovuta all'elevato numero di ricorsi dichiarati inammissibili», con il contestuale aumento dei ricorsi attribuiti a una formazione giudiziaria della Corte.

Nel 2017, i ricorsi attribuiti a una formazione giudiziaria sono stati 63.350, ossia più del 19% rispetto ai 53.400 del 2016. Ben 70.356 ricorsi sono stati dichiarati inammissibili o radiati dal ruolo rispetto ai 36.579 dell'anno precedente. Si è registrato un netto balzo in avanti delle sentenze pronunciate nel 2017: la Corte ha deciso su 15.595 casi a fronte dei 1.927 nel 2016 (un aumento del 709%!). Tenendo conto che i casi sono stati riuniti o cancellati dal ruolo, le sentenze sono state 1.086 (+8%).

Nel 2017, i ricorsi definiti dal punto di vista amministrativo sono stati 22.650 a fronte dei 20.950 del 2016, con un incremento dell'8%.

Grazie all'elevato numero di decisioni prese negli ultimi sei mesi, la Corte è riuscita a diminuire il carico di lavoro: era partita con 79.750 casi nei primi mesi del 2017, poi saliti a 93.200 in giugno, per scendere, alla fine dell'anno, a 56.520. Il che rappresenta comunque una notevole mole di lavoro per una Corte complessivamente composta da soli 47 giudici!

In ultima analisi, l'applicazione dei criteri previsti dall'art. 47 ha ridotto il numero delle registrazioni di fascicoli non ricevibili e semplificato notevolmente il lavoro della Cancelleria al fine di garantire una tutela reale ed effettiva dei diritti umani⁸.

D'altronde, il rispetto di questi requisiti può risultare problematico o difficilmente accettabile, soprattutto in un contesto giuridico con tradizione retorica e romanista come il nostro, fondato sulla presunta maggiore idoneità alla persuasione del giudice attra-

verso un'argomentazione ridondante, abbondante o ripetuta.

Bisogna, tuttavia, fare i conti con le modifiche introdotte e tener conto del fatto che la Corte va adita immediatamente dopo la decisione interna definitiva per non incorrere nello spirare del termine dei sei mesi. La presentazione di un ricorso in una data prossima alla scadenza del termine dei sei mesi può, infatti, rendere impossibile "sanare" eventuali mancanze e presentare un nuovo ricorso completo dopo il primo rigetto amministrativo, considerando anche che il termine di sei mesi sarà ridotto a quattro mesi con l'entrata in vigore del Protocollo n. 15 alla Cedu.

In questo senso, la Corte ha potenziato i propri apparati comunicativi, ampliando la gamma di materiale informativo in tutte le lingue ufficiali degli Stati parte della Convenzione. Il materiale comprende anche una lista di controllo interattiva e video che spiegano le condizioni di ricevibilità e le corrette modalità di compilazione del formulario di ricorso.

Tali documenti, così come le avvertenze per compilare il ricorso, sono tradotti in tutte le lingue.

D'altro lato, lo sforzo al quale sono chiamati gli operatori del diritto, in particolare gli avvocati, è con ogni evidenza teso a rendere la difesa di diritti fondamentali, quali sono i diritti sanciti nella Convenzione europea, una difesa effettiva, eliminando le difese sovrabbondanti, non giustificate né proporzionate alla complessità o all'importanza giuridica della questione veicolata.

La semplificazione dell'esposizione non significa rendere meno incisivo il ragionamento giuridico; essa porta, anzi, al rafforzamento dei punti centrali dell'argomentazione e a facilitare una chiara e immediata individuazione degli elementi di fatto e di diritto necessari per la comprensione della domanda.

I principi di chiarezza, sinteticità espositiva e, quindi, di autosufficienza del ricorso sono oggi principi di civiltà giuridica, riconosciuti finalmente anche in ambito nazionale nella redazione dei ricorsi innanzi alla Corte di cassazione, sia in materia civile che, più di recente, in materia penale, nonché nella giustizia amministrativa, in quanto ritenuti strumenti necessari per arginare la crisi di funzionalità del processo civile e penale, soprattutto di quello di legittimità, e di garantire effettività al diritto di difesa costituzionalmente e convenzionalmente garantito.

In ultima analisi, anche l'uso di formulari, che possono apparire limitativi del diritto di difesa, può quindi consentire di coniugare efficienza ed efficacia,

7. www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2017_ENG.pdf.

8. Paolo Cancemi, cancelliere presso la Corte Edu, intervento presso l'Università degli Studi di Trento, Facoltà di Giurisprudenza: «Il diritto penale europeo. Le tensioni del presente e le aspettative per il futuro», 5 e 6 dicembre 2014.

dando la necessaria enfasi alle ragioni della difesa, che vengono concentrate in pochi elementi chiari e sintetici.

Tutto ciò per fare in modo che la difesa sia più efficace e, soprattutto, che a Strasburgo arrivino ricorsi

e fascicoli completi per ridurre i tempi di esame e di decisione degli stessi, affinché ogni cittadino europeo che si ritenga leso nei suoi diritti fondamentali possa vedersi riconosciuta “giustizia” dalla Corte Edu in tempi equi e ragionevoli.