

Le ong davanti alla Corte

di *Francesco Buffa*

Il testo esamina il ruolo che le ong possono avere nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte Edu, potendosi trattare di un ruolo formale quale ricorrente o terzo interveniente, ovvero di un ruolo – paradossalmente, più incisivo – di fonte informativa affidabile, al di fuori della partecipazione formale al procedimento.

1. Le ong come ricorrenti

Le organizzazioni non governative (ong) possono ricoprire diversi ruoli nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte Edu. Intanto, possono comparire come ricorrenti o come terzi intervenienti; inoltre, la Corte può utilizzare la ong come fonte informativa affidabile, quando la stessa non partecipi al giudizio.

Secondo l'art. 34 Cedu, la Corte può essere adita da una ong che si affermi vittima di una violazione, da parte di una delle Alte Parti Contraenti, di diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi Protocolli.

Il riferimento qualificante il soggetto che agisce in giudizio è il suo essere *non governativo*, ossia, secondo l'interpretazione che ne ha dato la Corte nella sua giurisprudenza, il carattere di non appartenere al sistema istituzionale dello Stato e di non partecipare all'esercizio dei poteri dell'autorità pubblica.

A tal fine, secondo la Corte, occorre far riferimento allo *status* giuridico dell'organizzazione, alla natura dell'attività che svolge e al contesto in cui si svolge, al suo grado di indipendenza dalle autorità politiche e dalle autorità statali, non solo centrali, ma anche locali, che esercitano pubblici poteri o funzioni pubbliche (*Radio France e altri c. Francia*, ric. n. 53984/00, 30 marzo 2004).

Si tratta dunque di una nozione assai ampia, notevolmente più ampia di quella di solito assegnata al termine a livello nazionale: vi rientrano le associazioni di tipo classico, ma anche i partiti politici (si veda, tra gli altri casi, *Partito della libertà e della democrazia (ÖZDEP) c. Turchia* [GC], ric. n. 23885/94, 8 dicembre 1999), i sindacati (*Unione nazionale della polizia*

belga c. Belgio, ric. n. 4464/70, 27 ottobre 1975; nonché *Sindacato «Păstorul cel Bun» c. Romania* [GC], ric. n. 2330/09, 9 luglio 2013), e persino operatori economici come le imprese commerciali (*Sovtransa-uto Holding c. Ucraina*, ric. n. 48553/99, 6 novembre 2002; *A. Pye (Oxford) Ltd et J.A. Pye (Oxford) Land Ltd c. Royaume-Uni* [GC], ric. n. 44302/02, 30 agosto 2007; *Capital Bank Ad c. Bulgaria*, ric. n. 49429/99, 24 novembre 2005).

Per agire innanzi alla Corte, le ong devono aver subito direttamente gli effetti della misura contestata e devono produrre prove ragionevoli e convincenti di realizzazione di una violazione che le riguardi personalmente.

2. Le ong che agiscono come rappresentanti di uno o più ricorrenti

Certamente, una ong può agire davanti alla Corte in qualità di rappresentante di un ricorrente (che può essere, a sua volta, una ong) ai sensi dell'art. 36 del Regolamento della Corte, ma ciò è possibile solo sulla base dell'espresso conferimento di potere rappresentativo debitamente sottoscritto dall'interessato. In casi eccezionali, peraltro, una ong può agire per conto di un ricorrente anche in assenza di procura: si è infatti riconosciuto che vi possano essere speciali situazioni in cui le presunte vittime di gravi violazioni degli artt. 2, 3 e 8 della Convenzione non siano in grado di presentare direttamente la domanda di tutela, ciò che può portare la ong a introdurre il giudizio per conto

dell'interessato, dando ragione delle circostanze che giustificano la rappresentanza.

Nell'ammissione di tali domande, la Corte usualmente dà particolare attenzione a fattori di vulnerabilità della persona, come l'età, il sesso o disabilità, e ciò al fine di evitare che, di fatto, tali soggetti incontrino ostacoli per domandare la loro tutela di diritti fondamentali.

Il caso principale più importante relativo a questo tipo di situazioni è dato da *Centre for Legal Resources per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], ric. n. 47848/08, 17 luglio 2014: il caso riguardava un ragazzo di origine rom, sieropositivo e affetto da grave *handicap* mentale, che ricoverato in un ospedale psichiatrico in pessime condizioni, ivi moriva.

La Corte ha ammesso la ong ad agire in giudizio per conto dell'interessato, derogando sia alle regole del conferimento scritto preventivo del potere rappresentativo, sia alla regola dell'estinzione della procura per decesso del mandante (ammettendo la domanda giudiziale del Centro per conto dell'interessato, pur deceduto prima dell'introduzione del giudizio).

La Corte ha ritenuto che negare legittimazione alla ong nelle circostanze eccezionali che il caso presentava sarebbe equivalso a impedire che gravi violazioni dei diritti umani, subite proprio dai soggetti più vulnerabili, fossero portate all'attenzione della Corte, con conseguente esonero degli Stati dalle obbligazioni assunte con la Convenzione medesima.

A identica conclusione è pervenuto il Giudice di Strasburgo nel caso *Associazione per la difesa dei diritti umani in Romania-Comitato Helsinki a nome di Ionel Garcea c. Romania*, ric. n. 2959/11, 24 marzo 2015, ove una ong aveva presentato ricorso a nome e per conto di un detenuto che soffriva di una malattia mentale ed era morto in un ospedale penitenziario senza avere alcun familiare.

In altri casi, come nel caso dei migranti a bordo di navi di soccorso, la valutazione della Corte è stata più rigorosa, richiedendosi l'isolamento dei migranti e l'impossibilità di comunicare con l'esterno e con la stessa ong (caso *Abdi Ahmed e altri c. Malta*, ric. n. 43985/13, 16 settembre 2014; per altro verso, si vedano i due recenti casi estivi che hanno coinvolto i migranti soccorsi dalle navi «Aquarius» e, successivamente, «Diciotti», ove la Corte ha respinto la richiesta presentata da Adugi onlus e dall'Asgi contro l'Italia di emettere *interim measures* a tutela dei migranti).

3. Le ong intervenienti nel processo avanti alla Corte Edu

Le ong possono partecipare al processo avanti alla Corte anche come terze parti intervenienti.

L'art. 36 Cedu, come modificato dal Protocollo n. 14, prevede infatti che «*In ogni caso davanti a una Camera o alla Grande Camera (...) nell'interesse della buona amministrazione della giustizia, il presidente della Corte può invitare qualsiasi Alta Parte Contraente che non sia parte del procedimento o altra persona interessata diversa dal richiedente a presentare osservazioni scritte o prendere parte alle udienze*».

Non vi è dunque un diritto quesito di intervento, posto che la decisione è rimessa alla valutazione discrezionale del presidente, che ammetterà la partecipazione del terzo solo quando l'intervento di quest'ultimo sia «*dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice*».

L'intervento di organizzazioni non governative è stato, peraltro, ammesso con frequenza nella prassi: si registrano circa settanta casi, che non sono pochi se si considera che si parla di intervento davanti alla Grande Camera (di solito, l'intervento davanti ad altre formazioni giudiziarie non opera), le cui udienze sono poco frequenti.

Quanto ai soggetti ammessi al procedimento, si è trattato quasi sempre di ong internazionali specializzate nella difesa dei diritti umani.

4. Le ong come soggetti informati dei fatti

Per la Corte, le ong – soprattutto le organizzazioni internazionali (ad esempio, tra le altre, Amnesty International e Human Rights Watch) – sono una preziosa fonte di informazioni e di monitoraggio negli Stati membri o nei Paesi terzi non parti della Convenzione, in particolare (ma non esclusivamente) nei casi di espulsione o di estradizione di stranieri.

Anche se una ong non partecipa al processo avanti alla Corte come interveniente, i dati da essa raccolti consentono alla Corte di valutare se, nel caso di un particolare Paese, il ricorrente sia oggettivamente esposto al rischio di essere ucciso, giustiziato, torturato o sottoposto a trattamento inumano e degradante (artt. 2 e 3 Cedu).

Le ong specializzate nella protezione della libertà di espressione, dal canto loro, possono fornire informazioni sul rispetto di questa libertà da parte dell'uno o dell'altro Stato.

Le ong, in tale ambito, svolgono non solo un ruolo puramente informativo, ma un ruolo essenziale per la stessa società democratica, essendo poste come “cane da guardia” della democrazia, al pari della stampa.

Allo scopo evidenziato, la Corte Edu riconosce ampiamente la libertà di espressione delle ong, a iniziare da quelle specializzate in settori di particolare interesse per la società, e dà loro ampio credito.

Ad esempio, nel caso *Saadi c. Italia* [GC], ric. n. 37201/06, 22 febbraio 2008, relativo all'espulsione di un migrante verso la Tunisia, vengono richiamati (parr. 65 ss.) il rapporto di Amnesty International relativo alla Tunisia, ivi inclusa una dichiarazione redatta dalla ong relativa al ricorrente della causa innanzi alla Cedu, nonché il rapporto di Human Rights Watch riguardante la Tunisia. La Corte espressamente riconosce (par. 143) di «*tenere in considerazione nel caso di specie i rapporti di Amnesty International e di Human Rights Watch riguardanti la Tunisia, che descrivono una situazione preoccupante*».

La stessa Corte ricorda inoltre (par. 131) che, «*per quanto riguarda la situazione generale nel Paese, la Corte ha spesso dato importanza alle informazioni contenute nei rapporti recenti provenienti da associazioni internazionali indipendenti di difesa dei diritti dell'uomo come Amnesty International, o da fonti governative, tra cui il Dipartimento di Stato americano (vedasi, per esempio, Chahal precitata, §§ 99-100, Müslim c. Turchia, no 53566/99, § 67, 26 aprile 2005, Said c. Paesi Bassi, no 2345/02, § 54, 5 luglio 2005, e Al-Moayad c. Germania (dec.), no 35865/03, §§ 65-66, 20 febbraio 2007)*».

Per fare altro esempio, nel caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], ric. n. 27765/09, 23 febbraio

2012, la sentenza della Corte (punti 38 ss.), richiama espressamente il rapporto di Human Rights Watch del 2009, secondo il quale (sulla base di quanto emerso in colloqui avuti con novantuno migranti, richiedenti asilo e rifugiati in Italia e a Malta) le motovedette delle autorità italiane rimorchiavano le imbarcazioni dei migranti nelle acque internazionali (senza verificare se tra questi vi fossero rifugiati, malati o feriti, donne in stato di gravidanza, bambini non accompagnati o vittime di tratta o di altre forme di violenza) e li riaccompagnavano direttamente in Libia, dove essi erano immediatamente arrestati dalle autorità locali. Secondo il rapporto, inoltre, le autorità non avevano nemmeno concesso a Human Rights Watch l'autorizzazione a visitare uno dei numerosi centri di detenzione per i migranti in Libia, nonostante le ripetute richieste dell'organizzazione umanitaria.

Al richiamo al detto rapporto si accompagna, in sentenza, anche l'indicazione dei risultati di una visita d'inchiesta di Amnesty International in Libia.

Per entrambi gli esempi fatti, va rilevato che si tratta di documenti delle ong che forniscono proprio i dati oggetto di accertamento da parte della Corte, la cui verifica è centrale ai fini della risoluzione del problema giuridico ad essa sottoposto.