

## Equa soddisfazione nella giurisprudenza della Corte EDU: un percorso difficile

*di Cosimo Serpolla*

**Title:** Just satisfaction in the ECHR case-law: a difficult journey

**Keywords:** Just satisfaction; Non-pecuniary damage; Inter-state cases.

1. – La sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (di seguito "Corte") del 31 gennaio 2019, causa *Georgia v. Russia* (I) attiene al diritto all'equa soddisfazione e, incidentalmente, alla possibilità per un governo di richiedere un indennizzo a un altro governo dinnanzi alla Corte in luogo dei propri cittadini. Riguardo a entrambi questi punti, con la sentenza qui annotata la Corte coglie l'opportunità di proseguire nel solco della sentenza *Cyprus v. Turkey* (just satisfaction), [GC], no. 25781/94, ECHR 2014, procedendo nella creazione di una giurisprudenza costante sul tema, la quale non mancherà di far discutere i più critici delle interpretazioni estensive della Corte e delle sue prassi. Risalendo nel tempo, l'assegnazione della *just satisfaction* da parte della Corte era assai più sporadica e circoscritta di ora; già la più recente sentenza *Nagmetov* (*Nagmetov v. Russia* (merits and just satisfaction), [GC], no. 35589/08, 30 march 2017) aveva dato ai commentatori (e ad alcuni degli stessi giudici della Corte) molto di cui ridere riguardo all'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (di seguito "Convenzione") e le particolarità della presente causa aggiungono ulteriore delicatezza alla questione.

Gli articoli della Convenzione più rilevanti nella causa in questione sono i seguenti:

- articolo 33, che prevede la possibilità di ricorsi interstatali, secondo il quale "Ogni Alta Parte contraente può deferire alla Corte qualunque inosservanza delle disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli che essa ritenga possa essere imputata a un'altra Alta Parte contraente";
- articolo 41, che dà alla Corte la facoltà di concedere equa soddisfazione alla parte lesa quando "dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione".

2. – Questi i fatti: nel marzo 2007 il governo georgiano adì la Corte ai sensi dell'articolo 33 della Convenzione in relazione all'espulsione in massa di cittadini georgiani avvenuta nell'autunno dell'anno precedente. Con un giudizio del 3 luglio 2014 (di seguito "il giudizio principale") la Corte ha affermato di aver riscontato la

sussistenza di una politica coordinata di arresto, detenzione ed espulsione di oltre 4600 cittadini georgiani portata avanti dalla Federazione Russa per via amministrativa. È stata dunque accertata la violazione, *inter alia*, degli articoli 3 (proibizione di tortura e di pene e trattamenti inumani o degradanti), 5, comma primo e quarto (rispettivamente il diritto alla libertà personale e a poter ricorrere a un tribunale del riesame), e 13 (diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale) della Convenzione, nonché dell'articolo 4 del Protocollo aggiuntivo n. 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri). Non potendo decidersi allora la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione al caso specifico, ai governi russo e georgiano furono dati dodici mesi per presentare le proprie osservazioni sul punto ovvero trovare un accordo. Non avendo le parti raggiunto un accordo, il governo georgiano ha presentato alla Corte una richiesta di equa soddisfazione il 1 luglio 2015, a cui sono seguite le osservazioni del governo russo il giorno seguente. Tbilisi ha presentato dunque, su esortazione della Corte e a seguito di proroghe delle scadenze originarie, due liste di presunte vittime, una prima più breve, di 345 nomi, e una seconda più lunga, di 1.795 nomi, che ricomprendeva in sé anche la prima, a cui Mosca ha risposto con una serie di osservazioni, anche qui a seguito di proroghe, nell'estate del 2017. Riguardo alla questione dell'ammissibilità della causa, il governo georgiano ha affermato di non vedere ostacoli all'applicazione dell'articolo 41, allegando il sopracitato caso del 2014 che vedeva contrapposti gli Stati cipriota e turco; il governo russo, dal canto suo, ha evidenziato l'assenza di precise regole giuridiche sul tema così come di una giurisprudenza costante della Corte, lamentando in particolare l'eventuale concessione dell'equa soddisfazione al governo georgiano e non ai soggetti i cui diritti sarebbero stati violati, soggetti che, in gran parte, non erano ancora stati identificati individualmente. Mosca inoltre ha fatto riferimento anch'essa alla sentenza del 2014, evidenziando la posizione assunta dalla Corte in quell'occasione, secondo cui «l'equa soddisfazione non è ricercata con l'obiettivo di compensare lo Stato per una violazione dei suoi diritti, ma per il beneficio delle vittime individuali».

1810

Nel merito, la richiesta del governo georgiano, sulla base di quanto riscontrato nel giudizio principale, è di settanta milioni e 320.000 euro (più eventuali tasse) in danni, in quanto Tbilisi afferma che tale somma corrisponda a ventimila euro per ciascun cittadino georgiano arrestato ed espulso forzatamente e a diecimila euro per chi abbia lasciato la Federazione Russa coi propri mezzi. A questi andrebbero aggiunti cinquantamila euro per ciascuna delle famiglie di tre individui deceduti e trentamila per un ulteriore cittadino georgiano che avrebbe perso l'impiego della mano sinistra a causa della mancanza di assistenza medica adeguata. Non irrilevante è la richiesta che le somme citate vengano consegnate al governo georgiano, che prenderà poi misure per l'implementazione di un meccanismo che ne consenta la distribuzione alle vittime, sotto la supervisione del Comitato dei Ministri.

Il governo della Federazione Russa ha mosso una serie di valide obiezioni alla pretesa georgiana, attinenti all'individuazione delle vittime nonché alla consistenza e alle modalità di pagamento. Mosca evidenzia come, in primo luogo, nel precedente *Cyprus v. Turkey* la Corte si sia basata su di una lista dettagliata di vittime, definite come "due gruppi di persone sufficientemente specifici e oggettivamente identificabili"; sostiene dunque che la compensazione possa essere offerta solo alle singole vittime delle violazioni identificate dalla Corte. In mancanza di una precisa identificazione, non sarebbe affatto ammissibile alcuna compensazione al governo georgiano perché si proceda più avanti all'identificazione, quand'anche ciò avvenisse sotto la supervisione del Comitato dei Ministri; l'operazione di identificazione dovrebbe essere svolta dalla Corte, nel contesto di un giusto processo, e delegare tale funzione al governo georgiano costituirebbe una violazione del principio del contraddittorio, oltre a non garantire che il denaro sia assegnato alle vittime effettive nel momento in cui le violazioni avvennero. Inoltre, il governo russo contesta anche le somme richieste, reputandole eccessive,

opponendosi in particolare alle somme relative ad alcune vittime presunte listate da Tbilisi, le quali hanno avanzato reclami individuali presso la Corte.

3. – La prima e pregiudiziale questione su cui la Corte si è trovata a doversi pronunciare è quella dell'applicabilità dell'articolo 41 della Convenzione ai ricorsi interstatali e quindi al caso in questione. Le obiezioni russe riguardanti l'ammissibilità del caso sono state respinte in maniera decisa dalla Corte, la quale, già in *Cyprus v. Turkey*, aveva evidenziato come la logica della previsione riguardante l'equa soddisfazione fosse un diretto derivato dei principi di diritto internazionale pubblico concernenti la responsabilità degli Stati, non potendosi quindi prescindere da questo contesto. A conferma di questa interpretazione, i lavori preparatori della Convenzione affermano chiaramente che "...Questa previsione è in conformità con il diritto internazionale vigente riguardante l'inadempimento di un'obbligazione da parte di uno Stato. La giurisprudenza della Corte Europea, pertanto, non introdurrà mai alcun elemento nuovo o contrario al diritto internazionale esistente..." (*Doc. CM/WP 1(50)15*).

Riallacciandosi al celebre caso della fabbrica di Chorzów (*Factory at Chorzów* (jurisdiction), Judgment No. 8, 1927, PCIJ, Series A, no. 9), in cui si affermò risolutamente che, in caso di obbligazioni derivanti agli Stati dai trattati, "la violazione di un accordo comporta un'obbligazione a risarcire in forma adeguata", la Corte aveva già notato come la logica sottostante all'articolo 41 non fosse sostanzialmente diversa da quella delle riparazioni nell'ambito del diritto internazionale. Vi era stato pertanto un rifiuto di un'interpretazione tanto restrittiva dell'articolo 41 da escludere l'applicazione interstatale e l'affermazione che per "parte lesa" dovesse intendersi una delle parti effettivamente partecipanti al procedimento giudiziario presso la Corte. Sempre nel precedente *Cyprus v. Turkey* la Corte aveva dunque identificato tre criteri per stabilire se l'equa soddisfazione potesse essere concessa in cause fra Stati:

- la natura della contestazione avanzata dall'attore;
- la possibilità di identificazione delle vittime della violazione in questione;
- lo scopo principale dell'istituzione del procedimento innanzi alla Corte.

Nella decisione sull'applicabilità dell'articolo 41 al caso in questione la Corte si riallaccia quindi al proprio precedente; già aveva affermato la possibilità di uno Stato di richiedere giustizia per violazioni dei diritti umani dei propri cittadini a opera di un altro Stato, evidenziando la somiglianza tra simili ricorsi e quelli relativi alla protezione diplomatica, sarebbe a dire "l'invocazione, da parte di uno Stato, attraverso l'azione diplomatica o altri mezzi di risoluzione pacifica delle controversie, della responsabilità di un altro Stato per una lesione causata da un atto di quello Stato illegittimo ai sensi del diritto internazionale a una persona fisica o giuridica che afferisca allo Stato attore, al fine di far valere tale responsabilità", come recita l'articolo 1 del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica, adottato dalla Commissione di diritto internazionale (CDI) delle Nazioni Unite (si veda *Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10)*). Nel caso in questione, dunque, la Corte riscontra la sussistenza del criterio della natura idonea della contestazione avanzata, essendosi già stabilita nel giudizio principale l'esistenza di una prassi amministrativa di arresto, detenzione ed espulsione di cittadini georgiani da parte del governo russo nell'autunno del 2006, risultante nella violazione degli articoli 3, 5, 8 (diritto alla protezione della vita privata e familiare), 13, 14 (divieto di discriminazione, *inter alia*, sulla base dell'origine nazionale) e 18 (limite all'applicazione delle restrizioni ai diritti) della Convenzione, nonché gli articoli 1 e 2 del Protocollo aggiuntivo n.1 (rispettivamente la protezione della proprietà e il diritto all'istruzione), l'articolo 4 del Protocollo aggiuntivo n.4 e l'articolo 1 del Protocollo aggiuntivo n.7 (garanzie procedurali nel caso

dell'espulsione di stranieri). Per quanto concerne gli altri due criteri, la Corte li reputa soddisfatti nel momento in cui il governo georgiano ha presentato una lista dettagliata di 1.795 presunte vittime identificabili, per le violazioni subite dalle quali è richiesta equa soddisfazione; lo scopo dell'istituzione del procedimento non è il loro beneficio e non la compensazione della Repubblica di Georgia per un'astratta violazione dei suoi diritti in quanto Stato.

4. – Sancita l'ammissibilità della domanda attorea, la Corte si trova a dover risolvere due ulteriori questioni al fine di poter decidere la causa nel merito:

- la possibilità della determinazione di un "gruppo di persone sufficientemente specifico e oggettivamente identificabile"; e, in caso di successo,
- i criteri secondo cui concedere l'equa soddisfazione per i danni morali subiti dalle vittime.

Riguardo alla prima questione, se nel giudizio principale i giudici della Corte avevano affermato che non vi fosse "nulla che permette[ss]e di non ritenere credibili le accuse del Governo attore", dall'altra avevano aggiunto come queste non fossero provate "oltre ogni ragionevole dubbio", rimanendo allora le avvenute violazioni cosa dalla Corte presunta sulla base del numero di ordini di detenzione ed espulsione, il che è cosa ben diversa dall'identificazione delle vittime individuali. Tuttavia, e qui vi è un'importante differenza con *Cyprus v. Turkey*, la Corte reputa che in questo caso le parti siano in condizione di procedere all'identificazione e fornire le relative informazioni; mentre nel caso di Cipro le numerose violazioni della Convenzione erano avvenute in seguito alle operazioni militari portate avanti dalla Turchia nella parte settentrionale dell'isola nell'estate del 1974 e non basate su decisioni individuali, qui la constatazione dell'esistenza di una prassi amministrativa contraria alla Convenzione è avvenuta sulla base di singoli atti di espulsione di cittadini georgiani dalla Federazione russa nell'autunno del 2006. Sulla base di ciò è stata richiesta l'attivazione delle parti al fine di poter ottenere una lista attendibile, anche in virtù dell'articolo 38 della Convenzione, che sancisce il dovere di cooperazione con la Corte dei contraenti, dovere che, per il governo russo, significava produrre tutti i documenti rilevanti.

In relazione all'obiezione riguardante la violazione del contraddittorio, la Corte nota come questo sia stato rispettato per quanto concernesse la questione dell'equa soddisfazione, sulla quale entrambe le parti hanno potuto scambiare osservazioni. Ancora più incisivamente, la Corte ha ribadito quanto già affermato in molteplici occasioni, e in particolare in casi di violazioni sistematiche della Convenzione: non si tratta di una corte di prima istanza, non ha la capacità di né le compete giudicare su un gran numero di casi che richiedano l'indagine di fatti specifici o il calcolo di compensazioni pecuniarie, i quali dovrebbero essere competenza delle giurisdizioni interne dei vari Stati (si vedano, fra gli altri, *Demopoulos and Others v. Turkey* (dec.) [GC], no. 46113/99 e altri sette, § 69, ECHR 2010; *Burmych and Others v. Ukraine* (striking out) [GC], no. 46852/13 et al., § 159 *in fine*, 12 October 2017; *Sargsyan v. Azerbaijan* (just satisfaction) [GC], no. 40167/06, § 32, 12 December 2017; and *Chiragov and Others v. Armenia* (just satisfaction) [GC], no. 13216/05, § 50, 12 December 2017). A giudizio della Corte tale principio risulta, *a fortiori*, applicabile in una causa riguardante l'equa soddisfazione in cui entrambe le parti siano Stati, sostanzialmente diversa da una in cui si dibatta un gruppo di ricorsi individuali, in cui le circostanze specifiche di ciascuno di essi sono espone nel giudizio.

Sulla base di queste considerazioni, nonché di carenze nella presentazione dei documenti rilevanti da parte russa, i giudici di Strasburgo hanno considerato opportuno procedere sulla presunzione che le persone indicate dal governo georgiano siano considerabili vittime delle violazioni della Convenzione di cui il governo convenuto si è reso responsabile; pertanto la Corte opera qui un rovesciamento

dell'onere della prova: siccome le violazioni riguardano singoli individui e sono avvenute nel territorio russo, è al governo di quel paese che spetta dimostrare che gli individui elencati nella lista georgiana non siano qualificabili come vittime. Più precisamente, si tratta degli individui rimanenti tra quelli elencati nella lista georgiana a seguito di un esame preliminare effettuato dalla Corte sulla base dei documenti presentati dalle parti, a seguito del quale circa trecento nomi sono stati espunti. Si conclude quindi che l'equa soddisfazione possa essere concessa sulla base di un gruppo "sufficientemente preciso e oggettivamente identificabile" di almeno millecinquecento cittadini georgiani.

Riguardo, dunque, alla questione del criterio da impiegare per monetizzare l'equa soddisfazione, i giudici ribadiscono l'assenza di previsioni esplicite sui danni morali nella Convenzione, ma anche l'esistenza di principi sviluppati nel tempo nella giurisprudenza della Corte sul tema (si vedano *Varnava and Others v. Turkey* [GC], no. 16064/90 e altre otto, § 224, ECHR 2009, *Cyprus v. Turkey* (just satisfaction), § 56, e *Sargsyan and Chiragov* (§§ 39 e 57 rispettivamente): situazioni in cui il richiedente ha subito un trauma evidente, fisico o psicologico, dolore e sofferenza, angoscia, ansia, frustrazione, sentimenti di ingiustizia o umiliazione, prolungata incertezza, perturbazione della vita, o perdita reale di opportunità, possono essere distinte da quelle in cui la rivendicazione pubblica del torto subito dal ricorrente, in una sentenza vincolante per lo Stato contraente, costituisce di per sé una forma adeguata di rivalsa; in alcune situazioni, in cui si è riscontrato che una legge, una procedura o una prassi non rispettano le norme della Convenzione, ciò è sufficiente a porvi rimedio. In altre situazioni, tuttavia, l'impatto della violazione può essere considerato di natura e grado tali da aver inciso in modo così significativo sul benessere morale del richiedente da richiedere qualcosa di più. Tali elementi non si prestano ad un processo di calcolo o di quantificazione precisa. Inoltre, il ruolo della Corte non è paragonabile a quello di un tribunale che si occupa di diritto interno per quanto riguarda la ripartizione delle colpe e il risarcimento dei danni tra parti civili. Il suo principio guida è l'equità, che implica soprattutto flessibilità e una considerazione obiettiva di ciò che è giusto e ragionevole in tutte le circostanze del caso, valutando cioè non solo la posizione della ricorrente, ma il contesto generale in cui si è verificata la violazione. I suoi riconoscimenti non pecuniari servono a riconoscere il fatto che un danno morale si è verificato a seguito di una violazione di un diritto umano fondamentale e riflettono in termini più ampi la gravità del danno.

Nel caso in questione, è fuor di dubbio che millecinquecento cittadini georgiani siano state vittime di una violazione dell'articolo 4 del Protocollo aggiuntivo n. 4 e che quelli fra questi che siano state vittime di violazioni dell'articolo 3 e dell'articolo 5, primo comma, della Convenzione abbiano sofferto traumi e patito angoscia, ansia e umiliazione; è dunque ammissibile il riconoscimento di compensazione per danni morali, che la Corte stima nella somma forfettaria di dieci milioni di euro.

Tale compensazione viene assegnata dai giudici di Strasburgo al governo georgiano affinché venga poi da questo ripartita alle singole vittime in somme comprese tra i diecimila e i quindicimila euro; con riguardo a chi sia stato detenuto, va tenuta in considerazione la lunghezza della detenzione, d'accordo con la giurisprudenza della Corte sul tema (si vedano *Ananyev and Others v. Russia*, no. 42525/07 e 60800/08, § 142, 10 January 2012, e *Idalov v. Russia* [GC], no. 5826/03, § 94, 22 May 2012). La Corte reputa infine che, date le particolari circostanze del caso, vada lasciato al governo georgiano l'allestimento di un meccanismo per la distribuzione delle somme alle vittime, benché sotto la supervisione del Comitato dei Ministri.

5. – La sentenza in questione è foriera di implicazioni di rilievo per quanto concerne l'attività della Corte. Come già accennato, questa è solo la seconda volta che la Corte

ordina una compensazione pecuniaria in cause fra Stati (essendo stata la prima *Cyprus v. Turkey*); vista la pendenza di diverse altre cause interstatali innanzi alla Corte, tuttavia, non si può escludere che la questione della compensazione emerga nuovamente, considerando quella che appare come una nuova giurisprudenza formantesi in seno alla Corte.

Le problematiche che qui si pongono sono molteplici. In primo luogo quella dell'attuazione di una sentenza di questo tipo: a seguito dell'unico precedente, il governo turco dichiarò la propria intenzione di non pagare la somma stabilita, e oggi quella sentenza rimane inapplicata. Rimane da capire che cosa ne sarà di questa. Nello sviluppare una certa giurisprudenza su un dato tema, la maggioranza dei giudici di Strasburgo non considera forse la possibilità (*recte*: la probabilità) della mancata esecuzione; è inevitabile che cause fra Stati ricevano notevole attenzione mediatica e vadano a toccare questioni politiche sensibili e nervi scoperti nelle relazioni fra le parti. D'altro canto, si può dibattere che l'esecuzione delle proprie sentenze non debba essere preoccupazione della Corte, ma il problema della loro efficacia permane (su questo tema, più estesamente, si veda K. Dzehtsiarou, *Compensation for victims in inter-state cases. Is Georgia v Russia (I) another step forward?*, in *Strasbourg Observers*, 14 febbraio 2019, [strasbourgobservers.com/2019/02/14/compensation-for-victims-in-inter-state-cases-is-georgia-v-russia-i-another-step-forward/](https://strasbourgobservers.com/2019/02/14/compensation-for-victims-in-inter-state-cases-is-georgia-v-russia-i-another-step-forward/)).

Ancora, l'opinione parzialmente concorde di alcuni giudici evidenzia la necessità di migliori e più chiari criteri di individuazione delle vittime di violazioni, lamentando una certa approssimazione della Corte nello stabilire il numero di vittime, su cui si basa la compensazione fornita (sulle problematiche dovute alla discrezione della Corte relativamente al regime dell'equa soddisfazione si veda, su tutti, O. Ichim, *Just Satisfaction under the European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2014; per una voce discordante, invece, S. Altwicker-Hámori, T. Altwicker, A. Peters, *Measuring Violations of Human Rights: An Empirical Analysis of Awards in Respect of Non-Pecuniary Damage under the European Convention on Human Rights*, in *Heidelberg J. Int. Law*, 76, 2016, 1-51). Ciò si ricollega, infine, all'opinione discorde del giudice Dedov, membro russo della Corte, il quale, pur potendo risultare parziale, porta argomentazioni non trascurabili riguardo ai meccanismi di esecuzione delle sentenze della Corte: la sanzione di una somma forfettaria, unita all'ordine di pagare la stessa al governo georgiano anziché direttamente alle vittime, attraverso la cooperazione tra i due governi, realmente "svilisce lo status della Federazione Russa quale Stato membro del Consiglio d'Europa, rendendolo paragonabile allo status di un contravventore che paga una multa che sarà poi distribuita a discrezione dello Stato [georgiano]". Una simile prassi contrasterebbe con le istruzioni pratiche della Corte sul tema dell'equa soddisfazione (cfr. European Court of Human Rights, *Practice Directions: Just Satisfaction Claims* (July 1, 2014), paragrafo 9) e con la *ratio* stessa dell'equa soddisfazione: i danni morali si pagano nell'interesse degli individui lesi, le cui sofferenze dovrebbero lenire, ma non servono alcun interesse collettivo, di certo non quello di infliggere punizioni esemplari a uno Stato, a cui appartengono concetti come quello della responsabilità e non anche altri attinenti alla morale, come la colpa.