

## Tutela d'urgenza e ambito di intervento della Corte

di *Maria Aversano*

Le «*interim measures*» della Corte Edu, prive di previsione convenzionale e dai contorni indefiniti, obbligano lo Stato ad adottare misure provvisorie destinate a incidere sul sistema interno, talvolta con difficili equilibrismi tra diritto nazionale e diritto internazionale.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, al pari di una corte ordinaria interna, oltre alle decisioni finali conclusive di un procedimento, può emettere anche provvedimenti cautelari urgenti.

Le cd. «*interim measures*» sono previste dall'art. 39 del Regolamento della Corte, secondo cui:

«1. La Camera o, se del caso, il Presidente della Sezione o giudice di turno nominato a norma del paragrafo 4 del presente articolo, possono, su richiesta di una parte o di un'altra persona interessata, o di propria iniziativa, indicare alle parti qualsiasi provvedimento provvisorio la cui adozione è ritenuta necessaria nell'interesse delle parti o del corretto svolgimento della procedura.

2. All'occorrenza, il Comitato dei Ministri viene immediatamente informato delle misure adottate nell'ambito di una causa.

3. La Camera o, se del caso, il Presidente della Sezione o un giudice di turno designato a norma del paragrafo 4 del presente articolo possono invitare le parti a fornire informazioni su eventuali questioni relative all'attuazione delle misure provvisorie indicate.

4. Il presidente della Corte può nominare dei Vice Presidenti di sezione come giudici di turno per decidere sulle richieste di misure provvisorie».

Si tratta, dunque, di misure urgenti adottate dalla

Corte nell'ambito di procedimenti pendenti innanzi ad essa, al precipuo fine di evitare o prevenire il rischio imminente di un irreparabile danno ai diritti dell'individuo e che, tuttavia, non pregiudicano la successiva decisione sull'ammissibilità e sul merito del caso<sup>1</sup>.

Pertanto, ove ravvisi un effettivo rischio per il ricorrente (in sede cautelare), la Corte «indica» (nel testo in inglese: «*indicate*») al governo convenuto le misure che devono essere provvisoriamente adottate al fine di impedire, almeno per il lasso di tempo necessario a un approfondimento istruttorio nel merito della controversia, il verificarsi di una prossima quanto irreversibile situazione pregiudizievole al ricorrente.

Benché decisamente meno frequenti, non è escluso che la Corte indichi l'adozione di misure provvisorie urgenti anche al ricorrente nel suo stesso interesse, come – da ultimo – nel caso *Sentsov c. Russia*, ric. n. 48881/14, 25 luglio 2018, ove il ricorrente, detenuto in Siberia con l'accusa di terrorismo e in sciopero della fame per reclamare il rilascio di prigionieri politici detenuti in Crimea e in Russia, veniva invitato a cessare lo sciopero della fame e lo Stato convenuto invitato a fornire al ricorrente, senza ritardo, i trattamenti sanitari più adeguati<sup>2</sup>.

1. Per un inquadramento di sintesi della materia e per la giurisprudenza richiamata nel testo del presente articolo, si veda la scheda informativa «*Interim measures*», Unità stampa Corte Edu, febbraio 2018, disponibile online ([www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Interim\\_measures\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Interim_measures_ENG.pdf)).

2. In tema di *interim measures* nell'interesse del ricorrente, si segnalano anche i casi *Ilaşcu e altri c. Moldavia e Russia* (ric. n. 48787/99, 8 luglio 2004) e *Rodić e altri c. Bosnia Herzegovina* (ric. n. 22893/05, 27 maggio 2008).

Anche dalle «*Practice Directions*»<sup>3</sup> (*p.d.*) impartite dal presidente della Corte (ai sensi dell'art. 32 del Regolamento della Corte) sulle richieste di misure cautelari e sui principi da osservare per una corretta presentazione di una tale istanza è, sostanzialmente, possibile estrapolare, per così dire, dei *principi regolatori* della materia, integrativi e interpretativi della scarna previsione regolamentare.

Se ne desume, infatti, che anche per le *interim measures* vige una sorta di principio di “sussidiarietà cautelare”, in virtù del quale il ricorrente è tenuto ad accompagnare la sua richiesta – che, nel caso di espulsione o estradizione, dovrà necessariamente indicare anche data e ora del paventato allontanamento dal territorio – con la dovuta documentazione relativa ai giudizi interni (*p.d.*, § 1), a presentare l'istanza immediatamente dopo l'emanazione delle decisioni interne definitive (*p.d.*, § 3) e a dimostrare, nei casi di espulsione ed estradizione, di aver preventivamente agito a livello interno per esperire tutti i rimedi necessari al conseguimento di un effetto sospensivo del provvedimento di allontanamento (*p.d.*, § 4). Di contro, la Corte, nel valutare la concedibilità della misura invocata dal ricorrente, deve appunto valutarne anche la conformità al principio di previo esaurimento dei rimedi interni, pena il rigetto della richiesta.

Tuttavia, è possibile avanzare in anticipo istanza cautelare nell'ipotesi di imminente decisione definitiva suscettibile di immediata esecuzione, in particolare nei casi di estradizione ed espulsione, precisando la data in cui il deliberato sarà adottato e che la richiesta è subordinata a una decisione interna negativa (*p.d.*, § 3).

Quanto al rapporto con il ricorso sul merito della questione, si evidenzia che il procedimento cautelare può precedere o essere concomitante alla pendenza di un giudizio ordinario innanzi alla Corte Edu. Nel primo caso, a un eventuale diniego di misura provvisoria il ricorrente dovrà far seguire la manifestazione del suo interesse a presentare comunque ricorso nel merito (*p.d.*, § 5); nel secondo, parallelamente alla conduzione del giudizio ordinario sul ricorso di accertamento di violazione, secondo la ordinaria disciplina convenzionale e regolamentare sull'ammissibilità e sul merito del caso, la Corte può esaminare anche una concomitante istanza cautelare e, se del caso, valutarne l'ammissibilità congiuntamente all'ammissibilità del ricorso nel merito (*p.d.*, §1).

I tempi di durata delle misure cautelari non sono anticipatamente prevedibili, essendo strettamente legati alle circostanze concrete e all'evoluzione del caso, a livello nazionale e sovranazionale. Pertanto, un eventuale omesso aggiornamento della Corte sui

seguiti delle procedure nazionali successivamente all'adozione della misura cautelare potrebbe portare a una radiazione dal ruolo del caso (*p.d.*, § 5); oppure, al contrario, secondo quanto emerge dalla casistica giurisprudenziale (in parte citata di seguito), una misura provvisoria può durare fino all'acquisizione di elementi tali da far ritenere cessato il pericolo imminente che ne aveva giustificato l'adozione o anche per tutta la durata del procedimento di merito e fino alla decisione finale, che, tuttavia, ben potrebbe risolversi in un accertamento di non violazione e rigetto del ricorso principale.

In concreto le decisioni di adozione di una misura provvisoria sono comunicate al governo convenuto con procedure piuttosto agili che, in linea di massima, si limitano a dar conto solo delle misure che lo Stato sarà tenuto ad adottare in via temporanea per prevenire il pericolo di un danno irreversibile, senza una preventiva fissazione di un termine di durata. Peraltro, in talune situazioni, qualora ritenga necessario un approfondimento istruttorio, la Corte può sospendere il giudizio sulla misura cautelare per chiedere informazioni sul caso al governo convenuto, riservando all'esito della disamina degli elementi a disposizione la decisione, che potrà – a questo punto e alla luce dell'integrazione istruttoria – risolversi anche in un rigetto dell'istanza cautelare.

Quanto alla casistica, si evidenzia che, naturalmente, proprio in considerazione dell'imminenza del pericolo corso dal ricorrente e dell'irreversibilità della potenziale lesione, le ipotesi più frequenti di esame e concessione di misure provvisorie riguardano le richieste di sospensione di provvedimenti di espulsione o di estradizione, ovvero le ipotesi in cui in ogni caso si prospetti per il ricorrente un concreto timore di lesione alla vita, in violazione dell'art. 2 Cedu, o di esposizione a trattamenti inumani e degradanti, in violazione dell'art. 3 Cedu.

Esemplificativi di ciò possono considerarsi i ben frequenti casi in cui il ricorrente prospetti il rischio concreto di incorrere, in caso di rimpatrio:

- in *persecuzioni politiche, etniche e religiose; ex multis*, si veda *W.H. c. Svezia* [GC], ric. n. 49341/10, 8 aprile 2015, in cui la Corte ha ordinato allo Stato convenuto di non espellere la ricorrente verso l'Iraq, in cui, attesa la sua appartenenza a una minoranza, sarebbe stata esposta al rischio di persecuzione per ragioni etniche – misura poi revocata dalla Corte, che in considerazione della sopravvenuta concessione alla ricorrente di un permesso di soggiorno permanente e della rinuncia al ricorso principale, ha archiviato il caso; ancora, si veda

3. [www.echr.coe.int/Documents/PD\\_interim\\_measures\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/PD_interim_measures_ENG.pdf).

- F.H. c. Svezia*, ric. n. 32621/06, 20 gennaio 2009, in cui la Corte ha preventivamente ordinato allo Stato convenuto di non espellere il ricorrente verso l'Iraq, dove, a causa della sua fede cristiana e della sua appartenenza al partito Ba'ath, avrebbe rischiato di essere ucciso o torturato, e poi revocato tale ordine una volta accertato in via definitiva che l'espulsione del ricorrente non avrebbe determinato alcuna violazione degli artt. 2 e 3 della Convenzione;
- in *mutilazioni genitali*; *ex multis*, si veda da ultimo *Sow c. Belgio*, ric. n. 27081/13, 19 gennaio 2016, in cui la Corte ha ordinato allo Stato convenuto di non espellere la ricorrente, per tutta la durata della procedura di merito, verso la Guinea, dove avrebbe corso il rischio di mutilazioni genitali, salvo poi revocare la misura all'esito della causa di merito conclusasi con un rigetto del ricorso;
  - in *persecuzioni per motivi di orientamento sessuale*; si veda, *ex multis*, *M.E. c. Svezia* [GC], ric. n. 71398/12, 8 aprile 2015;
  - in *sfruttamento della prostituzione*; si veda *M. c. Regno Unito*, ric. n. 16081/08, 1° dicembre 2009, in cui la Corte ha ordinato di non procedere al rimpatrio in Uganda della ricorrente, che avrebbe corso il rischio di essere nuovamente vittima di tratta e sottoposta a sfruttamento della prostituzione (misura poi revocata alla luce del regolamento amichevole intercorso tra le parti);
  - in *lapidazione per adulterio*; si veda *Jabari c. Turchia*, ric. n. 40035/98, 11 luglio 2000;
  - in *condanna alla pena di morte*; si veda, *ex multis*, *Öcalan c. Turchia* [GC], ric. n. 46221/99, 12 maggio 2005, in cui la Corte ha provvisoriamente ordinato allo Stato convenuto di non portare a esecuzione la pena capitale comminata, salvo revocare successivamente la misura alla luce dell'intervenuta abolizione di tale tipo di pena e la commutazione della sentenza in ergastolo;
  - in *trattamenti inumani e degradanti per motivi di salute*; si veda, *ex multis*, *Paposhvili c. Belgio* [GC], ric. n. 41738/10, 13 dicembre 2016<sup>4</sup>.

Tuttavia, la variegata casistica giurisprudenziale in materia pone in evidenza come il pericolo concreto di possibili lesioni anche di altri diritti fondamentali, oltre ai fondamentali diritti alla vita (art. 2) e al divieto di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti (art. 3), possa comunque giustificare un "ordine" cautelare della Corte.

Il riferimento va, ad esempio, a casi in cui il diritto esposto al pericolo di imminente lesione sia il *diritto a un equo processo ex art. 6 Cedu (ex multis*, si veda *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito*, ric. n. 8139 /09, 17 gennaio 2012, in cui la Corte ha basato l'ordine di non espulsione di un cittadino giordano sospettato di collegamenti con l'organizzazione di Al-Qaeda sul concreto pericolo che nel Paese di destinazione venisse sottoposto a un giudizio basato su prove acquisite mediante tortura, confermando tali conclusioni anche nella decisione finale di accertamento di violazione dell'art. 6 quale conseguenza dell'espulsione e di conferma della misura cautelare fino a quando la sentenza non fosse divenuta definitiva) o il *diritto alla vita privata e familiare ex art. 8 Cedu (ex multis*, si veda *Soares de Melo c. Portogallo*, ric. n. 72850/14, 16 febbraio 2016, in cui la Corte ha ordinato, in via cautelare, che le autorità nazionali consentissero il mantenimento di contatti tra la ricorrente e i figli affidati a terzi in vista di successiva adozione, concludendo poi nel merito per la sussistenza di una violazione dell'art. 8 nella condotta dello Stato convenuto, che, nell'affidamento dei bambini, non aveva osservato il giusto equilibrio tra tutti gli interessi coinvolti, quello dei bambini e quello della loro madre naturale, con un invito alle autorità all'assunzione di nuove misure più adeguate al *best interest* dei minori).

Per quanto riguarda l'esperienza Italiana, uno dei casi più significativi sul tema, anche per la rappresentazione dell'impatto che tali misure hanno sul sistema interno, è il caso *Saadi c. Italia* [GC], ric. n. 37201/06, 28 febbraio 2008, in cui la Corte, adita da un cittadino tunisino condannato, in Italia, per associazione a delinquere e altri reati e, in patria, per terrorismo, ordinava allo Stato italiano la sospensione dell'espulsione del ricorrente in considerazione del pericolo concreto che questi subisse trattamenti inumani e degradanti nello Stato di origine. L'argomento è stato in seguito confermato dalla Corte anche nella sentenza di merito di accertamento di violazione "eventuale", configurabile laddove lo Stato convenuto avesse dato esecuzione al rimpatrio del ricorrente nonostante le rassicurazioni dello Stato tunisino, ritenute insufficienti dai giudici di Strasburgo, di rispetto dei diritti umani.

Oltre alle misure in tema di estradizione/espulsione, che certamente è l'ipotesi che più si presta all'adozione di *interim measures*, la casistica nazionale più recente registra casi di procedimenti cautelari attinenti anche ad altri aspetti del fenomeno migratorio – come, *inter alia*, l'adeguato alloggiamento in strutture idonee di minori non accompagnati presenti sul territorio (tra i molteplici casi ricadenti in que-

4. Per la giurisprudenza citata nel testo e altra ancora in tema, si veda la nota n. 1.

sta ipotesi, si richiamano i recenti *Jubail c. Italia*<sup>5</sup> e *Dansu e altri c. Italia*<sup>6</sup>, in cui la Corte, in accoglimento dell'istanza cautelare dei ricorrenti, ne ha disposto l'immediato spostamento da centri per soggetti adulti in strutture più adeguate alla tutela dei minori non accompagnati) – o alla tutela dei diritti dei ricorrenti (tra gli altri, il diritto alla vita privata e familiare) mediante la sospensione di operazioni di sgombero.

Per quanto concerne l'efficacia vincolante delle misure cautelari della Corte Edu nei confronti degli Stati, occorre necessariamente premettere che, a differenza delle decisioni finali di un giudizio ordinario, la cui vincolatività discende direttamente dalla Convenzione (art. 46) e, quindi, dall'impegno reciprocamente assunto dagli Stati con la sottoscrizione dell'accordo, le misure cautelari hanno la loro base giuridica esclusivamente nel Regolamento di cui la Corte si è unilateralmente dotata.

Ne discende che la fonte dell'obbligo di adeguamento non è direttamente riconducibile alla volontà degli Stati contraenti di autovincolarsi a tali provvedimenti, ma ad altri obblighi discendenti dalla Convenzione.

E invero, nella giurisprudenza della Corte, la fonte dell'obbligo dello Stato convenuto di dare esecuzione alle misure cautelari adottate nell'ambito di un procedimento trova il suo fondamento nell'obbligazione, assunta dagli Stati contraenti e prevista dall'art. 34 Cedu, di non ostacolare in alcun modo l'effettivo esercizio del diritto al ricorso sovranazionale riconosciuto agli individui.

Dal che consegue che il mancato adeguamento alle misure indicate dalla Corte per prevenire il verificarsi, per il ricorrente, di un imminente pericolo nelle more di un accertamento nel merito, espone lo Stato convenuto, oltre che a una condanna nel merito per violazione dei diritti di volta in volta coinvolti nello specifico caso, anche a un accertamento di violazione dell'art. 34 Cedu per violazione del diritto al ricorso individuale.

La consolidata posizione della Corte sul punto, oltre che nei *leading case Mamatkulov e Askarov c. Turchia* [GC] (ric. nn. 46827/99 e 46951/99, 4 febbraio 2005), *Paladi c. Moldavia* [GC] (ric. n. 39806/05, 10 marzo 2009) e *Kondrulin c. Russia* (ric. n. 12987/15, 20 settembre 2016), è stata ripetutamente affermata anche in casi italiani<sup>7</sup>.

Da ultimo, nel sopra citato caso *Mannai c. Italia* (ric. n. 9961/10, 27 marzo 2012), relativo all'espulsio-

ne di un cittadino tunisino condannato in Italia per terrorismo ed esposto al rischio di tortura in caso di rimpatrio, nel quale era stato cautelativamente indicato al Governo di sospendere l'espulsione ai sensi dell'art. 39 del Regolamento, la Corte ha affermato che:

«§ 51. Nell'ambito del contenzioso internazionale, le misure provvisorie hanno lo scopo di preservare i diritti delle parti, permettendo alla giurisdizione di dare effetto alle conseguenze della responsabilità derivata dal procedimento in contraddittorio. In particolare, nel sistema della Convenzione, le misure provvisorie, così come sono state costantemente applicate nella pratica, risultano essere di fondamentale importanza per evitare situazioni irreversibili che impedirebbero alla Corte di eseguire in buone condizioni un esame del ricorso e, eventualmente, per assicurare al ricorrente la possibilità di fruire praticamente ed effettivamente del diritto tutelato dalla Convenzione da lui invocato. Pertanto, in queste condizioni, il fatto che uno Stato convenuto non osservi le misure provvisorie mette in pericolo l'efficacia del diritto di ricorso individuale, come garantito dall'art. 34, nonché l'impegno formale dello Stato, in virtù dell'art. 1, di salvaguardare i diritti e le libertà sanciti dalla Convenzione. Tali misure permettono anche allo Stato interessato di adempiere al suo obbligo di conformarsi alla sentenza definitiva della Corte, la quale è giuridicamente vincolante in virtù dell'art. 46 della Convenzione (*Mamatkulov e Askarov*, prima citata, §§ 113 e 125). Ne consegue che l'inosservanza di misure provvisorie da parte di uno Stato contraente deve essere considerata come un fatto che impedisce alla Corte di esaminare efficacemente il motivo di ricorso del ricorrente e ostacola l'esercizio efficace del suo diritto e, pertanto, come una violazione dell'art. 34 (*Mamatkulov e Askarov*, prima citata, § 128). § 52. Nel caso specifico, poiché l'Italia ha espulso il ricorrente verso la Tunisia, il livello di protezione dei diritti enunciati all'art. 3 della Convenzione che la Corte poteva garantire all'interessato è stato ridotto in modo irreversibile, privando di qualsiasi utilità l'eventuale constatazione di violazione della Convenzione, in quanto il ricorrente è stato allontanato verso un Paese che non è parte a tale strumento, dove sosteneva che avrebbe corso il rischio di essere sottoposto a trattamenti contrari alla Convenzione».

A quanto sopra va necessariamente aggiunto che la pratica delle misure cautelari della Corte, proprio

5. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-178276"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

6. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-173092"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

7. Si vedano *Khemais c. Italia*, ric. n. 246/07, 24 febbraio 2009; *Trabelsi c. Italia*, ric. n. 50163/08, 13 aprile 2010; *Mannai c. Italia*, 27 marzo 2012 ([https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid%22":\["001-146326%22"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)).

in considerazione della flebile base giuridica degli obblighi cui sono chiamati gli Stati, del loro raccordo con il sistema interno, della sostanziale indeterminazione dei termini di durata, del fatto che nella maggior parte dei casi si basino esclusivamente sulla prospettazione di parte ricorrente, della mancanza di mezzi processuali di impugnazione e, non ultimo, dell'impatto che esse possono avere su procedure ancora aperte a livello nazionale, ha suscitato, a più riprese, preoccupazioni e riflessioni da parte degli Stati.

Infatti, con la *Dichiarazione di Izmir* del 2011<sup>8</sup>, gli Stati, nel ribadire che «la Corte non è un tribunale di appello in materia migratoria né una corte di quarta istanza», hanno espressamente «enfaticamente la necessità che la trattazione delle richieste di misure cautelari faccia rigorosa applicazione del principio di sussidiarietà, e si basi su una valutazione dei fatti e delle circostanze di ogni singolo caso, seguita da una rapida disamina e decisione anche del merito del ricorso».

Significative di questa filosofia di fondo sono, infatti, le direttive e gli inviti indirizzati a tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nelle procedure in questione: agli Stati, affinché si dotino di rimedi interni efficaci provvisti anche di eventuali effetti sospensivi; ai ricorrenti, affinché nella presentazione delle istanze cautelari si attengano alla più rigorosa osservanza delle «*practise directions*» (art. 32, Regolamento della Corte); e alla Corte, affinché, in ossequio alle «*practise directions*»: tragga le dovute conclusioni in caso di loro inosservanza; proceda, nella disamina delle istanze cautelari in tema di asilo e immigrazione, a una preventiva disamina dell'efficacia delle procedure interne e, in caso positivo, si astenga dall'intervenire se non in circostanze veramente eccezionali; consideri la migliore combinazione tra misure cautelari e principio di sussidiarietà; valuti una spedita trattazione, entro ristretti limiti temporali, delle cause in cui sono state applicate le misure cautelari.

Successivamente, gli Stati, in sede di Comitato direttivo per i diritti umani (CDDH) del Consiglio d'Europa, hanno continuato le loro riflessioni sul tema delle misure cautelari facendole confluire anche nello specifico «*Report on interim measures under rule 39 of the Rules of Court*», del 22 marzo 2013 – CDDH(2013)R77, *Addendum III*<sup>9</sup> –, comprensivo, oltre che di una disamina approfondita della pratica delle misure cautelari della Corte, anche di una serie di inviti e proposte alla Corte medesima e agli Sta-

ti sugli aspetti di constatata maggiore criticità della procedura cautelare.

Così, con riferimento ai termini di durata delle misure cautelari (si veda il § 43 del *Report* citato), proprio in considerazione delle ricadute immediate sul sistema interno, sembrerebbe necessaria una certa prevedibilità di un termine di durata massima delle misure provvisorie. Una misura provvisoria *sine die* – che peraltro, in teoria, rischia di essere annullata dalla decisione di merito di non violazione – può generare crisi di raccordo con il diritto interno, che segue logiche e tempi diversi, e con i provvedimenti già adottati dalle autorità nazionali, che, nei casi in cui tocchino materie estremamente sensibili come la libertà personale o situazioni che comunque involgano la salvaguardia di altri diritti e interessi individuali e nazionali, a maggior ragione necessitano di punti di riferimento certi (sui possibili effetti e conseguenze interne di una *interim measure* sospensiva di un provvedimento di espulsione, si rinvia ai fatti di causa in *Saadi c. Italia*, cit., §§ 42-50).

Anche altri e non meno importanti aspetti di una tale procedura, nei termini in cui emerge dalla casistica giurisprudenziale, hanno suscitato serie perplessità da parte degli Stati.

La carenza di motivazione dei provvedimenti con cui la Corte, sostanzialmente, impone le misure provvisorie (affrontata nei §§ 44 e 51 del *Report*) è certamente tra questi.

Infatti, una puntuale cognizione delle ragioni alla base dei provvedimenti di accoglimento, nella maggior parte dei casi fondati solo sulla prospettazione del ricorrente, unita a un'ipotesi di impugnazione o comunque di pronta revisione della misura, non solo consentirebbe di mettere le parti a conoscenza del percorso argomentativo seguito dalla Corte, ma consentirebbe loro anche di contestare in maniera più puntuale la decisione, che, comunque, proprio per i suoi effetti vincolanti per il sistema e – in caso di accoglimento – anticipatori del giudizio, presenta un'evidente natura giudiziaria.

Non meno perplessità suscita la generale limitazione del contraddittorio con lo Stato convenuto al momento della disamina dell'istanza cautelare (affrontata nel § 48 del *Report*). Di conseguenza, sebbene una qualsiasi forma di dialogo tra la Corte e lo Stato convenuto non possa essere pensata su base sistematica proprio per le esigenze di celerità di intervento che il singolo caso potrebbe presentare, essa andrebbe certamente incoraggiata rispetto alle decisioni *inaudita altera parte*.

8. «Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo», Izmir, 26-27 aprile 2011. In particolare, si veda il «*Follow-up Plan*» della Dichiarazione, lett. A. («Diritto al ricorso individuale»), par. 3.

9. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168045fdf5>.

Invero, l'obbligatorietà delle misure provvisorie e le immediate ricadute su un sistema interno che potrebbe ancora non aver completato il suo corso, aggiunte al fatto che non sono soggette a termini di efficacia, suggeriscono e impongono una maggiore attenzione al contraddittorio con lo Stato contraente. In quanto principale destinatario di tali provvedimenti, quest'ultimo ha interesse a interloquire, sin dalle primissime fasi della procedura, sulla fondatezza della doglianza – che, anche se in forma di *fumus boni iuris*, tocca sempre il merito della questione – oltre che sui profili di ammissibilità cautelare.

Da ultimo, anche una più rigorosa applicazione del principio di sussidiarietà cautelare (affrontata nel § 49 del *Report*) è stata reiteratamente incoraggiata dagli Stati quali rappresentanti dei sistemi su cui tali provvedimenti sono destinati a incidere: ciò al precipuo fine di lasciare più ampio spazio ai rimedi interni di “agire” e “reagire” in favore della vittima prima ancora che si rivolga alla Corte Edu, in ossequio al principio di sussidiarietà, e, al tempo stesso, di evitare possibili interferenze tra procedimento sovranazionale e nazionale e difficili punti di raccordo tra i due sistemi.

In sintesi, a differenza delle sentenze della Corte Edu – le quali, in virtù di una più solida base giuridica convenzionale e della loro definitività, offrono prospettive di un più agevole raccordo con il diritto nazionale –, le *interim measures*, sia per la mancanza

di un quadro normativo di dettaglio che per la loro imprevedibile temporaneità, che ancora per la loro possibile incidenza su procedure ancora pendenti a livello nazionale, presentano maggiori criticità di armonizzazione con il sistema interno.

Come si può desumere, infatti, dagli argomenti presentati e dalle reiterate riflessioni degli Stati al riguardo, le misure cautelari rischiano di avere ricadute contundenti sul versante nazionale, soprattutto quando intervengono su fattispecie involgenti altri diritti fondamentali meritevoli di tutela (principalmente: libertà personale, di circolazione e di stabilimento degli individui), disciplinate da precisi quadri regolamentari che non ne contemplano una possibile evenienza, oppure quando sono destinate a sovrapporsi a procedimenti interni ancora aperti, che rispondono a precise logiche normative e costituzionali, con evidenti implicazioni in termini di potenziale impatto sul principio di sussidiarietà e di incidenza sull'operato delle autorità nazionali, ancora in divenire.

Così, in definitiva, anche le misure cautelari della Corte Edu ripropongono, a determinate condizioni, la questione della sottile linea di confine su cui, talvolta, si trova a correre lo Stato, tra l'adempimento degli obblighi convenzionali, da un lato, e il rispetto del diritto interno, dall'altro, oltre a un problema – già noto – di dualismo del sistema tra diritto nazionale e diritto internazionale.