

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1107

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa della deputata QUARTAPELLE PROCOPIO

Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 16 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 2 ottobre 2013, nonché disposizioni in materia di efficacia esecutiva dell’equo indennizzo riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nei confronti dello Stato italiano

Presentata il 6 agosto 2018

ONOREVOLI COLLEGHI ! - Per un più efficace funzionamento della Corte europea dei diritti dell’uomo, il nuovo Protocollo n. 16 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, aperto alla firma degli Stati membri firmatari del Trattato, fatto a Strasburgo il 2 ottobre 2013 e in pari data firmato dall’Italia, contempla la possibilità anche per i giudici nazionali di richiedere alla Corte di Strasburgo pareri consultivi su questioni di principio relative all’interpretazione o all’applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli. L’estensione della competenza della Corte a emettere pareri consultivi permetterà alla Corte di interagire maggiormente con le autorità nazionali, consolidando in tal modo l’attuazione della Convenzione,

conformemente al principio di sussidiarietà. Questi i principi cardine della nuova procedura secondo le disposizioni del Protocollo n. 16 alla Convenzione:

a) le autorità giudiziarie competenti « possono » richiedere alla Corte un parere consultivo, meramente facoltativo; ciò implica che l’autorità giudiziaria che presenta la richiesta può ritirarla in ogni momento;

b) competenti a richiedere un parere consultivo della Corte sono « le più alte giurisdizioni di un’alta parte contraente », con tale locuzione intendendosi le autorità giudiziarie al vertice del sistema giudiziario nazionale;

c) le questioni sulle quali una giurisdizione interna può richiedere il parere consultivo della Corte sono le « questioni di

principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli »;

d) la richiesta di parere consultivo deve essere presentata nell'ambito di una causa pendente dinanzi all'autorità giudiziaria che avanza la richiesta, la quale dovrà chiarire il contesto giuridico e fattuale della causa pendente;

e) spetta alla Corte, riunita in un collegio di cinque giudici, decidere se accogliere o meno la richiesta di parere consultivo presentata da un'autorità nazionale, fermo restando che ogni eventuale rigetto della richiesta deve essere motivato; quando il collegio accoglie la richiesta è la Grande Camera ad emettere il parere;

f) i pareri consultivi devono essere motivati; se il parere non esprime, in tutto o in parte, l'opinione unanime dei giudici, ciascuno dei giudici ha il diritto di allegare allo stesso la propria opinione separata;

g) i pareri consultivi non sono vincolanti. Essi vengono emessi nell'ambito di un dialogo tra la Corte e le autorità giudiziarie nazionali, per cui l'autorità richiedente ha il potere di decidere degli effetti del parere consultivo nel procedimento nazionale.

Come opportunamente rilevato in dottrina (Anna Costagliola, « Il giudice nazionale potrà chiedere pareri sull'interpretazione e sull'applicazione delle disposizioni della CEDU », in *Normativa europea* del 25 ottobre 2013, pubblicato su *diritto.it*), « l'opportunità resa alle più alte giurisdizioni nazionali di rivolgersi in via pregiudiziale alla CEDU per ottenere pareri consultivi in merito all'interpretazione e all'applicazione della Convenzione mira, come è evidente, a chiarire le disposizioni della stessa Convenzione e a diffondere la giurisprudenza della Corte, fornendo in tal modo ulteriore attività di indirizzo, al fine di aiutare gli Stati Parte ad evitare future violazioni (...). Il Protocollo in questione è atto normativo di rilevante importanza, istituendo l'inedita possibilità per i giudici nazionali di ultima istanza di rivolgersi

direttamente alla CEDU, prima di assumere la propria decisione, per chiedere un'opinione "non vincolante" in ordine all'interpretazione del diritto della CEDU. La *ratio* dell'istituto non è quella di trasferire la causa alla CEDU, quanto, piuttosto, di conferire all'autorità giudiziaria che presenta la richiesta i mezzi necessari per garantire il rispetto dei diritti previsti nella Convenzione durante l'esame della causa pendente dinanzi ad essa e, in prospettiva, di evitare l'intervento dei giudici sovranazionali successivamente all'esaurimento delle vie di ricorso interne. I pareri resi in conformità al Protocollo in oggetto non hanno effetto diretto sugli eventuali successivi ricorsi; tuttavia, essi andranno a fare parte della giurisprudenza della Corte, insieme alle sentenze e alle decisioni. L'interpretazione della Convenzione e dei suoi Protocolli contenuta in tali pareri consultivi sarà, infatti, analoga nei suoi effetti ai principi interpretativi stabiliti dalla Corte nelle sentenze e nelle decisioni ».

Il Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui almeno dieci tra le Alte Parti contraenti della Convenzione avranno espresso il loro consenso a essere vincolate dal Protocollo medesimo: l'Italia ha tempestivamente firmato tale strumento, ma non lo ha ancora ratificato e, pertanto, la proponente vi provvede con la presente iniziativa parlamentare.

Porre fine all'inadempimento italiano delle norme della Convenzione europea – che sono di immediata applicazione nel nostro Paese e attribuiscono direttamente e immediatamente dei diritti soggettivi perfetti – rientra nella più generale questione dell'inserimento nel nostro ordinamento di un'adeguata considerazione dell'ordine di esecuzione della Convenzione, recato dalla legge 4 agosto 1955, n. 848. Attualmente, l'equo indennizzo necessita di un'attività di impulso diplomatico (la messa all'ordine del giorno del Comitato dei Ministri) per essere erogato e ciò, comunque, a carico del bilancio dello Stato, senza che si conoscano casi di rivalsa sulle amministrazioni

locali o sui privati, spesso all'origine della violazione riscontrata a Strasburgo.

Si impone, perciò, di accelerare le pratiche di erogazione – apprestando un canale alternativo, quale l'attribuzione del valore di precetto direttamente e immediatamente esecutivo alla sentenza europea –

e, soprattutto, di uniformare la possibilità di rivalsa a quanto già previsto dalla legge 24 marzo 2001, n. 89, nota come « legge Pinto », in merito alla comunicazione della condanna alla Procura generale della Corte dei conti. A ciò si provvede ai sensi dell'articolo 3.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Autorizzazione alla ratifica)

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Protocollo n. 16 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 2 ottobre 2013.

Art. 2.

(Ordine di esecuzione)

1. Piena ed intera esecuzione è data al Protocollo di cui all'articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore ai sensi dell'articolo 8 del medesimo Protocollo.

Art. 3.

(Precetto e rivalsa)

1. Ai fini dell'articolo 474, secondo comma, n. 1), del codice di procedura civile, è attribuita efficacia esecutiva all'equo indennizzo riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il precetto, notificato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, è altresì comunicato, a cura della cancelleria, al procuratore generale della Corte dei conti ai fini dell'avvio del procedimento di rivalsa nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 43, comma 10, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e, comunque, nei confronti di coloro che abbiano concorso a determinare l'inadempimento degli obblighi convenzionali assunti dallo Stato italiano ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, accertato nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Art. 4.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.



Council of Europe Treaty Series - No. 214

Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Strasbourg, 2.X.2013

Preamble

The member States of the Council of Europe and other High Contracting Parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed at Rome on 4 November 1950 (hereinafter referred to as "the Convention"), signatories hereto,

Having regard to the provisions of the Convention and, in particular, Article 19 establishing the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as "the Court");

Considering that the extension of the Court's competence to give advisory opinions will further enhance the interaction between the Court and national authorities and thereby reinforce implementation of the Convention, in accordance with the principle of subsidiarity;

Having regard to Opinion No. 285 (2013) adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 28 June 2013,

Have agreed as follows:

Article 1

1 Highest courts and tribunals of a High Contracting Party, as specified in accordance with Article 10, may request the Court to give advisory opinions on questions of principle relating to the interpretation or application of the rights and freedoms defined in the Convention or the protocols thereto.

2 The requesting court or tribunal may seek an advisory opinion only in the context of a case pending before it.

3 The requesting court or tribunal shall give reasons for its request and shall provide the relevant legal and factual background of the pending case.

Article 2

1 A panel of five judges of the Grand Chamber shall decide whether to accept the request for an advisory opinion, having regard to Article 1. The panel shall give reasons for any refusal to accept the request.

2 If the panel accepts the request, the Grand Chamber shall deliver the advisory opinion.

3 The panel and the Grand Chamber, as referred to in the preceding paragraphs, shall include *ex officio* the judge elected in respect of the High Contracting Party to which the requesting court or tribunal pertains. If there is none or if that judge is unable to sit, a person chosen by the President of the Court from a list submitted in advance by that Party shall sit in the capacity of judge.

Article 3

The Council of Europe Commissioner for Human Rights and the High Contracting Party to which the requesting court or tribunal pertains shall have the right to submit written comments and take part in any hearing. The President of the Court may, in the interest of the proper administration of justice, invite any other High Contracting Party or person also to submit written comments or take part in any hearing.

Article 4

1 Reasons shall be given for advisory opinions.

2 If the advisory opinion does not represent, in whole or in part, the unanimous opinion of the judges, any judge shall be entitled to deliver a separate opinion.

3 Advisory opinions shall be communicated to the requesting court or tribunal and to the High Contracting Party to which that court or tribunal pertains.

4 Advisory opinions shall be published.

Article 5

Advisory opinions shall not be binding.

Article 6

As between the High Contracting Parties the provisions of Articles 1 to 5 of this Protocol shall be regarded as additional articles to the Convention, and all the provisions of the Convention shall apply accordingly.

Article 7

1 This Protocol shall be open for signature by the High Contracting Parties to the Convention, which may express their consent to be bound by:

a signature without reservation as to ratification, acceptance or approval; or
b signature subject to ratification, acceptance or approval, followed by ratification,
acceptance or approval.

2 The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 8

1 This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which ten High Contracting Parties to the Convention have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of Article 7.

2 In respect of any High Contracting Party to the Convention which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the expression of its consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of Article 7.

Article 9

No reservation may be made under Article 57 of the Convention in respect of the provisions of this Protocol.

Article 10

Each High Contracting Party to the Convention shall, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, by means of a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, indicate the courts or tribunals that it designates for the purposes of Article 1, paragraph 1, of this Protocol. This declaration may be modified at any later date and in the same manner.

Article 11

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe and the other High Contracting Parties to the Convention of:

- a any signature;
- b the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;
- c any date of entry into force of this Protocol in accordance with Article 8;
- d any declaration made in accordance with Article 10; and
- e any other act, notification or communication relating to this Protocol.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

Done at Strasbourg, this 2nd day of October 2013, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to the other High Contracting Parties to the Convention.

TRADUZIONE NON UFFICIALE (*)

Protocollo n. 16 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali
[Strasburgo, 2.X.2013]

(*) Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata dalla dott.ssa Martina Scantamburlo.

Preambolo

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa e le altre Alte Parti contraenti della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (di seguito denominata «la Convenzione»), firmatari del presente Protocollo, Viste le disposizioni della Convenzione, in particolare l'articolo 19 che istituisce la Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito denominata «la Corte»); Considerato che l'estensione della competenza della Corte a emettere pareri consultivi permetterà alla Corte di interagire maggiormente con le autorità nazionali consolidando in tal modo l'attuazione della Convenzione, conformemente al principio di sussidiarietà; Visto il Parere n. 285 (2013) adottato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 28 giugno 2013, Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1

1 Le più alte giurisdizioni di un'Alta Parte contraente, designate conformemente all'articolo 10, possono presentare alla Corte delle richieste di pareri consultivi su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli.

2 La giurisdizione che presenta la domanda può chiedere un parere consultivo solo nell'ambito di una causa pendente dinanzi ad essa.

3 La giurisdizione che presenta la domanda deve motivare la richiesta di parere e produrre gli elementi pertinenti inerenti al contesto giuridico e fattuale della causa pendente.

Articolo 2

1 Un collegio di cinque giudici della Grande Camera decide se accogliere la richiesta di parere consultivo rispetto all'articolo 1. Il rigetto della domanda dovrà essere motivato.

2 Quando il collegio accoglie la richiesta, la Grande Camera emette un parere consultivo.

3 Il collegio e la Grande Camera, indicati ai paragrafi precedenti, comprendono di pieno diritto il giudice eletto per l'Alta Parte contraente cui appartiene l'autorità giudiziaria che ha richiesto il parere. Se tale giudice è assente o non è in grado di partecipare alla riunione, una persona scelta dal Presidente della Corte da una lista previamente sottoposta a tal Parte sarà presente in qualità di giudice.

Articolo 3

Il Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa e l'Alta Parte contraente cui appartiene l'autorità giudiziaria che ha richiesto il parere hanno il diritto di presentare osservazioni per iscritto e di prendere parte alle udienze. Il Presidente della Corte può, nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, invitare anche altre Alte Parti contraenti o persone a presentare osservazioni per iscritto o a prendere parte alle udienze.

Articolo 4

1 I pareri consultivi sono motivati.

2 Se il parere consultivo non esprime, in tutto o in parte, l'opinione unanime dei giudici, ciascuno dei giudici ha il diritto di allegare allo stesso la propria opinione separata.

3 I pareri consultivi sono trasmessi all'autorità giudiziaria che li ha richiesti e all'Alta Parte contraente cui appartiene tale autorità.

4 I pareri consultivi sono pubblicati.

Articolo 5

I pareri consultivi non sono vincolanti.

Articolo 6

Le Alte Parti contraenti considerano gli articoli 1-5 del presente Protocollo come articoli addizionali alla Convenzione, e tutte le disposizioni della Convenzione si applicano di conseguenza.

Articolo 7

1 Il presente Protocollo è aperto alla firma delle Alte Parti contraenti della Convenzione, le quali possono esprimere il loro consenso ad essere vincolate da:

a la firma senza riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione; o b la firma con riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione, seguita da ratifica, accettazione o approvazione.

2 Gli strumenti di ratifica, accettazione o approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 8

1 Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui tutte le Alte Parti contraenti della Convenzione avranno espresso il loro consenso a essere vincolate dal Protocollo, conformemente alle disposizioni dell'articolo 7.

2 Per le Alte Parti contraenti alla Convenzione che esprimeranno successivamente il proprio consenso a essere vincolate dal presente Protocollo, quest'ultimo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui hanno espresso il loro consenso a essere vincolate dal Protocollo conformemente alle disposizioni dell'articolo 7.

Articolo 9

Non sono ammesse riserve alle disposizioni del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 57 della Convenzione.

Articolo 10

Ciascuna Alta Parte contraente della Convenzione indica, al momento della firma o del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, per mezzo di una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, quali autorità giudiziarie nomina ai fini dell'articolo 1, paragrafo 1, del presente Protocollo. Tale dichiarazione può essere modificata in qualsiasi momento nello stesso modo.

Articolo 11

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa e alle altre Alte Parti contraenti della Convenzione:

1. a ogni firma;
2. b il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
3. c la data di entrata in vigore del presente Protocollo, conformemente all'articolo 8;
4. d ogni dichiarazione fatta in virtù dell'articolo 10; e
5. e ogni altro atto, notifica o comunicazione riguardante il presente Protocollo.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato il presente Protocollo. Fatto a [Strasburgo], il [2 ottobre 2013], in francese e in inglese, i due testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà una copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e alle altre Alte Parti contraenti della Convenzione.

PAGINA BIANCA



18PDL0046570