

COMMISSIONI RIUNITE

II (Giustizia) e III (Affari esteri e comunitari)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa contro il traffico di organi umani, fatta a Santiago de Compostela il 25 marzo 2015, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno. C. 3918 Governo (<i>Seguito dell'esame e conclusione</i>)	5
Ratifica ed esecuzione dei seguenti Protocolli: <i>a</i>) Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 24 giugno 2013; <i>b</i>) Protocollo n. 16 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 2 ottobre 2013. C. 2801 Governo (<i>Esame e rinvio</i>)	6
ERRATA CORRIGE	11

SEDE REFERENTE

Martedì 4 aprile 2017. — Presidenza del presidente della II Commissione, Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato agli affari esteri e per la cooperazione internazionale Benedetto Della Vedova.

La seduta comincia alle 13.30.

Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa contro il traffico di organi umani, fatta a Santiago de Compostela il 25 marzo 2015, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

C. 3918 Governo.

(Seguito dell'esame e conclusione).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 2 marzo 2017.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che, sul testo modificato, sono pervenuti i pareri favorevoli delle Commissioni Affari Costituzionali, Bilancio, Affari Sociali, Politiche dell'Unione Europea e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Le Commissioni deliberano di conferire del mandato ai relatori, On. Sofia Amodio per la II Commissione ed On. Michele Nicoletti per la III Commissione, di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in discussione. Deliberano altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Donatella FERRANTI, *presidente*, anche a nome del presidente della III Commissione, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

Ratifica ed esecuzione dei seguenti Protocolli: a) Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 24 giugno 2013; b) Protocollo n. 16 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 2 ottobre 2013.

C. 2801 Governo.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento in oggetto.

Michele NICOLETTI (PD), *relatore per la III Commissione*, nel delineare il quadro giuridico-internazionale nel quale si collocano i due Protocolli oggetto del provvedimento in titolo, ricorda che la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che risale al 1950, ha definito un sistema di protezione sovranazionale dei diritti umani da più parti riconosciuto come la più perfezionata struttura del genere operante al mondo. Sottolinea come tale istituzione fu pensata dopo le catastrofi umanitarie del secondo conflitto mondiale al fine di sottrarre la materia al dominio esclusivo delle legislazioni nazionali. Oggi il successo della Convenzione è testimoniato dalle dimensioni raggiunte, attesi i quarantasette Paesi firmatari e gli cento milioni di persone coinvolte. Tra tali Paesi figurano, peraltro, anche Russia e Turchia, dove le questioni connesse ai diritti dei umani appaiono allo stato assai problematiche sì da determinare riflessioni sulla definizione di strumenti di tutela ulteriori. Sottolinea, d'altra parte, che la Convenzione non protegge soltanto i cittadini degli Stati membri ma qualunque individuo si trovi sul territorio di uno di essi, ed è in questo uno degli aspetti che rendono la Convenzione uno strumento unico e fondamentale di protezione dei diritti umani.

Passando ad illustrare il disegno di legge in esame, che concerne la ratifica ed esecuzione di due Protocolli alla Convenzione, sottolinea che il Protocollo n. 15

non è ancora in vigore a livello internazionale, essendo stato sinora firmato da quarantaquattro Stati membri del Consiglio d'Europa, trentatré dei quali hanno depositato gli strumenti di ratifica. Neanche il Protocollo n. 16 è ancora in vigore a livello internazionale, essendo stato sinora firmato da diciotto Stati membri, sette dei quali hanno depositato gli strumenti di ratifica.

Fa presente che i due Protocolli rispondono a due principi base per la Convenzione, vale a dire il principio di sussidiarietà e del margine di apprezzamento. Quanto al primo principio, esso attiene alla responsabilità in prima battuta dei governi nazionali sul terreno della tutela dei diritti umani, cui solo in subordine subentra quella di tipo sovranazionale. Quanto al secondo principio, esso riguarda l'esigenza che la Convenzione non surroghe e non si sostituisca al legislatore nazionale e che i governi nazionali dispongano di un margine di adattamento della normativa sovranazionale alle proprie specificità. Il margine di apprezzamento è, più nello specifico, costituito dall'ambito in cui la Corte riconosce agli Stati libertà di azione e di manovra, prima di dichiarare che una misura statale di deroga, di limitazione o di interferenza con una libertà garantita dalla CEDU configuri una concreta violazione della Convenzione stessa.

Ricorda, quindi, che il dibattito sulla riforma della Corte europea dei diritti umani è culminato nella Conferenza di Brighton dell'aprile 2012, sulla scia della cui dichiarazione finale – in particolare dell'obbligo degli Stati di provvedere all'attivazione della Convenzione, rafforzando, tuttavia, il principio di sussidiarietà e il principio del margine di apprezzamento nel rapporto delle rispettive giurisdizioni con la Corte europea – è stato redatto il Protocollo n. 15.

Per quanto concerne il contenuto del Protocollo n. 15, segnala che esso consta di un Preambolo e nove articoli, il primo dei quali aggiunge un ulteriore considerando alla fine del preambolo della Convenzione europea sui diritti umani, nel quale si ribadisce la primaria responsabi-

lità delle Parti contraenti, in conformità al principio di sussidiarietà, nel garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella Convenzione medesima e nei suoi Protocolli.

Sottolinea che l'articolo 2 aggiunge un paragrafo dopo il paragrafo 1 dell'articolo 21 della Convenzione, dedicato alle condizioni per l'esercizio delle funzioni di giudice della Corte europea dei diritti umani: in base alla nuova formulazione, i candidati dovranno avere meno di 65 anni di età alla data in cui la lista dei tre candidati di ciascuna Parte contraente deve pervenire all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, come previsto dal successivo articolo 22 della Convenzione. Sottolinea la rilevanza della nuova norma, finalizzata ad assicurare il rispetto di criteri qualitativi nella selezione dei giudici.

Evidenzia che l'articolo 3 prevede la espressione della parte finale dell'articolo 30 della Convenzione, e segnatamente della possibilità che una delle Parti si opponga alla rimessione alla Grande Camera di una questione oggetto di ricorso innanzi a una Camera della Corte europea, la quale sollevi gravi problemi interpretativi, o la cui soluzione rischi di andare in contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte.

Sottolinea che l'articolo 4 interviene sull'articolo 35, paragrafo 1, della Convenzione. Ricorda che l'articolo 35 riguarda le condizioni di ricevibilità dei ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: in particolare, è prevista la possibilità di adire la Corte entro sei mesi a partire dalla data della decisione definitiva di un tribunale nazionale di una delle Parti contraenti della Convenzione. Segnala che la formulazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 15 abbassa tale periodo a quattro mesi, accorciando, pertanto, la finestra temporale entro la quale esercitare l'opzione di ricorso alla Corte europea.

Ricordando che l'articolo 5 interviene ugualmente sull'articolo 35 della Convenzione, ma sul paragrafo 3, lettera *b*), che riguarda una delle condizioni di irricevibilità di un ricorso da parte della Corte

europea e, in particolare, la fattispecie per la quale il ricorrente non abbia subito un pregiudizio importante dei propri diritti, segnala che lo stesso articolo 5 sopprime l'ultima parte della lettera *b*), rimuovendo dal giudizio della Corte sull'entità del pregiudizio subito dal ricorrente la preoccupazione di non rigettare ricorsi non debitamente esaminati dai tribunali interni. Si ottiene in tal modo una maggiore agilità nel giudizio di apprezzamento della Corte sull'entità del pregiudizio subito dal ricorrente.

Passando ad illustrare il Protocollo n. 16 alla Convenzione europea sui diritti umani, mette in rilievo che esso si ricollega alle conclusioni della Conferenza di Brighton, che avevano affermato l'opportunità di introdurre un ulteriore potere della Corte europea, che gli Stati Parte avrebbero potuto accettare in via facoltativa, ovvero il potere di emettere, su richiesta, pareri consultivi sull'interpretazione della Convenzione nell'ambito di una specifica causa a livello nazionale. Segnala che, dato l'elevato numero di ricorsi presentati, la Corte europea punta molto sull'aspetto della prevenzione, prevedendo regolari consultazioni con le corti nazionali degli Stati membri.

Tutto ciò costituisce appunto l'oggetto del Protocollo n. 16 al nostro esame, che si compone di un preambolo e di 11 articoli, il primo dei quali prevede che le più alte giurisdizioni di ciascuna Parte contraente, designate come previsto nell'articolo 10 del Protocollo, possono presentare alla Corte europea richiesta di pareri consultivi su questioni di principio concernenti i diritti e le libertà definiti dal sistema della Convenzione europea e relativi protocolli. Viene altresì specificato che tali pareri consultivi possono essere richiesti solo nell'ambito di una causa pendente dinanzi alla giurisdizione che presenta la domanda, la quale deve altresì motivare la richiesta di parere e produrre elementi di fatto e di diritto emersi nella causa.

L'articolo 2 prevede il ruolo centrale della Grande Camera: infatti un collegio di cinque giudici ad essa appartenenti decide

l'accoglimento della richiesta di parere consultivo, motivando l'eventuale rigetto di essa. Il parere consultivo, se la richiesta è accolta, è poi emesso dalla Grande Camera. Sono previste garanzie per le quali nel collegio e nella Grande Camera siano rappresentate le istanze della Parte richiedente, con la presenza del giudice ad essa riferito o di persona comunque ad essa gradita.

L'articolo 3 conferisce al Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e alla Parte contraente da cui proviene la richiesta di parere il diritto di presentare osservazioni scritte e di prendere parte alle udienze. Peraltro il Presidente della Corte europea può invitare anche altre Parti contraenti o persone ad esercitare le medesime prerogative.

In base agli articoli da 4 a 6 i pareri consultivi emessi dalla Grande Camera sono motivati e pubblicati – ed è altresì prevista la dissenting opinion. I pareri consultivi non sono vincolanti. Le Parti contraenti considerano gli articoli da 1 a 5 del Protocollo in esame come articoli addizionali alla Convenzione europea dei diritti umani.

I rimanenti articoli da 7 ad 11 del Protocollo in esame contengono le consuete disposizioni finali: depositario del Protocollo sarà il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

L'entrata in vigore del Protocollo avverrà il primo giorno del mese successivo alla scadenza di tre mesi dalla data in cui almeno 10 Parti contraenti della Convenzione europea sui diritti umani avranno espresso il loro consenso ad essere vincolate dal Protocollo medesimo.

Il Protocollo non ammette la formulazione di riserve alle sue disposizioni, in difformità a quanto previsto dall'articolo 57 della Convenzione europea dei diritti umani. Peraltro ciascuna delle Parti contraenti, al momento della firma o del deposito del proprio strumento di ratifica, accettazione o approvazione, con dichiarazione indirizzata al depositario, indica quali siano le autorità giudiziarie nazionali competenti per richiedere pareri consultivi della Corte europea.

Concludendo, auspica una celere approvazione del disegno di legge, che consentirà al nostro Paese di aderire ad un'importante riforma del sistema della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rendendo più snello ed efficace il funzionamento della Corte di Strasburgo, di cui l'Italia ha sempre riconosciuto l'importanza. Sottolinea, inoltre, che la ratifica dei due Protocolli alla Convenzione si rende ancor più necessaria oggi, in un momento in cui gli organismi sovranazionali sono sottoposti a continui attacchi di stampo sovranista, laddove dal nostro Paese deve invece giungere un forte sostegno agli strumenti multilaterali e sovranazionali di tutela dei diritti umani.

Franco VAZIO (PD), *relatore per la II Commissione*, fa presente che gli articoli più significativi sono quelli in tema di ordine di esecuzione che perde efficacia e sospensione del processo.

Rammenta che gli articoli 1 e 2 del disegno di legge C. 2801 contengono, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica dei Protocolli numero 15 e 16, appena illustrati dal collega Nicoletti, e il relativo ordine di esecuzione.

Fa presente che l'articolo 2 precisa, in particolare, che piena esecuzione al Protocollo n. 15 è data il primo giorno del mese successivo alla scadenza dei tre mesi decorrenti dalla data in cui tutte le Alte parti contraenti la Convenzione dei diritti dell'uomo abbiano espresso il consenso ad essere vincolate dal Protocollo. La piena esecuzione al Protocollo n. 16 (che è, invece, un Protocollo opzionale) è data il primo giorno del mese successivo alla scadenza dei tre mesi decorrenti dalla data in cui dieci Alte Parti contraenti la Convenzione abbiano espresso analogo consenso.

Rileva che l'articolo 3 del disegno di legge costituisce attuazione dell'articolo 10 del protocollo n. 16 che prevede che ogni Parte contraente della Convenzione debba indicare al momento della firma o del deposito dello strumento di ratifica quali siano le alte giurisdizioni che possono fare

richiesta dei pareri consultivi (non vincolanti) alla Corte europea dei diritti dell'uomo su questioni di principio relative all'interpretazione o applicazione dei diritti e delle libertà contemplati dalla Convenzione EDU e dai suoi Protocolli. Si tratta di giudici di ultima istanza del processo penale, civile, amministrativo, contabile, tributario e militare, quali: la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana. L'articolo 3 prevede che il giudice che richiede il parere consultivo alla Corte europea dei diritti dell'uomo può disporre la sospensione del processo fino alla ricezione del parere stesso. Si tratta dell'introduzione di una nuova ipotesi di sospensione facoltativa del processo, che si aggiunge a quelle già previste dall'ordinamento. Si ricorda che la richiesta di decisione pregiudiziale alla Corte di giustizia UE provoca la sospensione obbligatoria della procedura nazionale fino al momento in cui la Corte abbia deliberato.

Ritiene che a questo punto sia opportuno fare una disamina dei casi di sospensione del processo che la legislazione prevede in via facoltativa o obbligatoria.

Osserva che nel processo penale, la sospensione facoltativa del procedimento è, anzitutto, possibile in presenza di una questione pregiudiziale; l'articolo 3 del codice di procedura penale prevede, infatti, che il giudice – quando la decisione dipende dalla risoluzione di una controversia sullo stato di famiglia o di cittadinanza, ove ritenga seria la questione e se l'azione a norma delle leggi civili è già in corso – può sospendere il processo fino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce la questione. Analoga possibilità di sospensione è previsto dall'articolo 479 del codice di procedura penale secondo il quale, fermo quanto previsto dall'articolo 3, qualora la decisione sull'esistenza del reato dipenda dalla risoluzione di una controversia civile o amministrativa di particolare complessità, per la quale sia già in corso un procedimento presso il giudice competente, il giudice penale, se la legge non pone limitazioni alla prova della

posizione soggettiva controversa, può disporre la sospensione del dibattimento, fino a che la questione non sia stata decisa con sentenza passata in giudicato.

Rammenta che un'ipotesi di sospensione obbligatoria del giudizio penale è, invece, disposta dal giudice con ordinanza quando sia proposta una questione di legittimità costituzionale di una legge e il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale (se non ritenga che la questione sollevata manifestamente infondata). Analogamente, il processo penale deve essere sospeso, ai sensi dell'articolo 71 del codice di procedura penale, per accertata incapacità dell'imputato (sempre che non debba essere pronunciata sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere). Ancora l'articolo 344 del codice di procedura penale impone al giudice di sospendere il processo e il pubblico ministero di richiedere senza ritardo l'autorizzazione a procedere qualora ne sia sorta la necessità dopo che si è proceduto a giudizio direttissimo ovvero dopo che sono state formulate le richieste di giudizio immediato, di rinvio a giudizio, di decreto penale di condanna o di emettere il decreto di citazione a giudizio (nel processo militare, l'articolo 261 del codice penale militare di pace rinvia, per quanto non espressamente stabilito, alla disciplina del codice di procedura penale).

Fa presente che nel processo civile un'ipotesi di sospensione facoltativa concordata è dettata dall'articolo 296 del codice di procedura civile nel corso della fase istruttoria. Su istanza delle parti, il giudice istruttore, ove sussistano giustificati motivi, può disporre, per una sola volta, che il processo rimanga sospeso per un periodo non superiore a tre mesi, fissando l'udienza per la prosecuzione del processo medesimo. La sospensione del processo civile è, invece, obbligatoria (articolo 295 del codice di procedura civile) per il giudice in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa. Allo stesso modo, se è presentato regolamento di giurisdizione

in cassazione, il giudice – ex articolo 367 del codice di procedura civile – sospende il processo se non ritiene l'istanza manifestamente inammissibile o la contestazione della giurisdizione manifestamente infondata.

Rammenta che nel processo amministrativo, in forza del rinvio operato dall'articolo 79 del decreto legislativo n. 104 del 2010, la sospensione del processo è disciplinata dalle stesse disposizioni del codice di procedura civile (oltre che dalle altre leggi e dal diritto dell'Unione europea).

Nel processo contabile, il regolamento di procedura per i giudizi dinnanzi alla Corte dei conti (Regio Decreto del 13 agosto 1933, n. 1038) non contiene una disciplina completa delle ipotesi di sospensione del giudizio se non nei casi di incidente di falso (articoli 9 e seguenti); attraverso il rinvio generale previsto dall'articoli 26, si applicano, pertanto, anche qui le disposizioni previste dal codice di procedura civile e, cioè, gli articoli 295 e seguenti nonché le altre norme che, di volta in volta, prevedono l'arresto del procedimento in presenza dei relativi presupposti.

Osserva che nel processo tributario, l'articolo 39 disciplina una ipotesi di sospensione concordata (su richiesta conforme delle parti) nel caso in cui sia iniziata una procedura amichevole ai sensi delle Convenzioni internazionali per evitare le doppie imposizioni stipulate dall'Italia ovvero nel caso in cui sia iniziata una procedura amichevole ai sensi della Convenzione relativa all'eliminazione delle doppie imposizioni in caso di rettifica degli utili di imprese associate n. 90/463/CEE del 23 luglio 1990 del decreto legislativo n. 546 del 1992. Lo stesso articolo 39 stabilisce la sospensione obbligatoria quando è presentata querela di falso o deve essere decisa in via pregiudiziale una questione sullo stato o la capacità delle persone, salvo che si tratti della capacità di stare in giudizio; analogo obbligo di sospensione del processo da parte della commissione tributaria sussiste in ogni altro caso in cui essa stessa o altra com-

missione tributaria deve risolvere una controversia dalla cui definizione dipende la decisione della causa.

Fa presente, infine, che l'articolo 4 riguarda l'entrata in vigore del disegno di legge, che ha luogo il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Maria Edera SPADONI (M5S), a nome del suo gruppo e in qualità di membro della Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, condivide le parole del relatore Nicoletti, il quale ricopre anche il ruolo di presidente di tale Delegazione. Annuncia che il suo gruppo esprimerà un orientamento favorevole sul provvedimento in esame. Ribadisce che, come già ricordato dal relatore, i due Protocolli non sono ancora entrati in vigore in quanto manca la ratifica da parte di un numero sufficiente di Stati membri e ritiene auspicabile che al più presto anche in altri Paesi firmatari si proceda in tal senso. Auspica infine anche una rapida calendarizzazione del provvedimento in Aula.

Il sottosegretario Benedetto DELLA VEDOVA, rivolgendosi alla deputata Spadoni, precisa che solo sette Paesi hanno già ratificato i due Protocolli alla Convenzione e che occorre che almeno dieci Paesi procedano alla loro ratifica per renderli esecutivi. Pertanto, si associa all'auspicio che il provvedimento venga approvato il più presto possibile.

Donatella FERRANTI, *presidente*, preso atto che sul provvedimento si registra una condivisione anche da parte di gruppi di opposizione e dell'esigenza di ratificare quanto prima i Protocolli in esame, dichiara concluso l'esame preliminare e fissa il termine per la presentazione di emendamenti al provvedimento in discussione alle ore 15 di lunedì 10 aprile prossimo. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.50

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 776 del 2 marzo 2017, a pagina 11, seconda colonna, dopo la dodicesima riga, aggiungere il seguente emendamento:

« Al comma 1, dopo la lettera b) inserire la seguente:

b-bis) al primo comma dell'articolo 601-*bis*, dopo le parole: “parti di organi” sono inserite le seguenti: “o un tessuto”.

3. 100. I Relatori ».