

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3132

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato SCHULLIAN

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

Presentata il 20 maggio 2015

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge ha come oggetto la ratifica e l’esecuzione del Protocollo n. 16 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, di seguito «CEDU», fatto a Strasburgo il 2 ottobre 2013.

Il Protocollo n. 16 è l’ultimo di una serie di protocolli aggiuntivi, che conferisce alla Corte europea dei diritti dell’uomo, di seguito «Corte EDU», una nuova competenza consultiva relativamente all’interpretazione o all’applicazione delle norme della CEDU.

A tal fine è previsto un meccanismo modellato sul rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea ai sensi dell’articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE). Le più alte giurisdizioni nazionali,

nell’ambito di un giudizio dinanzi a loro pendente, hanno la facoltà di richiedere alla Corte EDU un parere non vincolante in relazione a questioni di principio riguardanti l’interpretazione o l’applicazione delle disposizioni convenzionali.

La *ratio* dell’istituto non è quella di trasferire la causa alla Corte EDU, ma quella di rinforzare la natura meramente sussidiaria della stessa e di favorire il dialogo fra le Corti, conferendo al giudice nazionale di ultima istanza i mezzi necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU, nonché l’uniformità nell’interpretazione e nell’applicazione degli stessi.

L’adozione del Protocollo n. 16 nasce dall’esigenza di fare fronte ai problemi di funzionamento della Corte EDU, emersi negli ultimi anni e causati soprattutto

dall'ingente numero di ricorsi presentati dinanzi ad essa. La conseguente mole di lavoro, eccessiva per le sue capacità strutturali, ha allungato notevolmente la durata dei procedimenti. Lo strumento della richiesta di parere consultivo favorisce una sempre maggiore responsabilizzazione dei giudici nazionali nella tutela dei diritti garantiti a livello convenzionale e dovrebbe contribuire nel lungo periodo a ridurre il carico di lavoro della Corte EDU, anche perché diventeranno prevedibili le statuizioni di merito della stessa.

Tuttavia non è da trascurare il fatto che il Protocollo n. 16 può avere un significato ben più ampio per la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo. Il sistema delle fonti in materia è caratterizzato dalla compresenza di tre sistemi di salvaguardia (il sistema costituzionale nazionale, il sistema della CEDU e il sistema dell'Unione europea) con altrettanti organi giurisdizionali di vertice, rispettivamente Corte costituzionale, Corte EDU e Corte di giustizia dell'Unione europea.

Sebbene sia già previsto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea da parte dei giudici nazionali, questo non è esperibile per incompetenza della stessa, ove il caso concreto, nell'ambito del quale nasce l'esigenza di un rinvio pregiudiziale, non presenti alcun nesso con il diritto dell'Unione (ordinanza del 15 aprile 2015 della Corte di giustizia dell'Unione europea, emessa con riferimento alla causa C-497/14).

La previsione di un meccanismo che permette alla Corte EDU di intervenire su richiesta di un giudice nazionale di ultima istanza in via preventiva e non più esclusivamente in via di rimedio e il conseguente affiancamento alle sentenze di un corpo di decisioni autorevoli, ancorché non vincolanti, rinforzano quindi notevolmente la sua funzione nomofilattica e contribuisce alla certezza del diritto.

Per questi motivi, il Protocollo n. 16 costituisce un passo importante verso un sistema di tutela dei diritti fondamentali integrato e non frammentato, con organi giurisdizionali nazionali decentrati e organi sovranazionali centralizzati.

Sarebbero pertanto auspicabili un celere processo di ratifica e una rapida entrata in vigore.

Più in dettaglio, con riferimento alle disposizioni del Protocollo si osserva quanto segue.

L'articolo 1 introduce l'istituto del parere consultivo, definendone l'oggetto, la legittimazione e i presupposti della relativa richiesta. La disposizione prevede che le autorità giudiziarie competenti possono richiedere un parere consultivo nell'ambito di una causa pendente dinanzi ad esse. L'utilizzo della locuzione « possono », sottolinea che la richiesta è facoltativa e in nessun caso obbligatoria. Ai sensi del paragrafo 3, la richiesta deve essere sempre motivata.

L'articolo 2 prevede un meccanismo di filtro delle richieste di parere. Queste sono esaminate da un collegio di cinque giudici che, in caso di accoglimento, trasmette la richiesta alla Grande Camera. Il rigetto deve essere motivato. Il paragrafo 3 contiene una disposizione sulla composizione della Grande Camera.

L'articolo 3 prevede il diritto di presentare osservazioni per iscritto e di prendere parte a tutte le cause all'esame della Grande Camera per il Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa e per l'Alta Parte contraente cui appartiene l'autorità giudiziaria che ha richiesto il parere. Su invito del Presidente della Corte questo diritto può essere esercitato da ogni altra Alta Parte contraente o persona quando ciò sia nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia.

L'articolo 4 impone alla Corte di motivare i pareri consultivi emessi e consente ai giudici della Grande Camera di esprimere un'opinione separata (dissenziante o concordante). I pareri espressi dalla Grande Camera devono poi essere comunicati all'autorità giudiziaria che presenta la richiesta e all'Alta Parte contraente cui appartiene tale autorità. È prevista, infine, la loro pubblicazione.

L'articolo 5 sancisce la non vincolatività dei pareri consultivi. Tuttavia andranno a fare parte della giurisprudenza della Corte EDU e saranno dotati di una certa autorevolezza di fatto.

Ai sensi dell'articolo 6, il Protocollo non modifica le disposizioni della CEDU e avrà effetto solo per le Alte Parti che lo accettano come articolato addizionale alla stessa Convenzione.

L'articolo 7 contiene le disposizioni ai sensi delle quali le Alte Parti contraenti si considerano vincolate dal Protocollo.

Ai sensi dell'articolo 8, il Protocollo entra in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui dieci Alte Parti contraenti della CEDU avranno espresso il loro consenso a essere vincolate dal Protocollo. Il medesimo lasso di tempo è previsto per l'entrata in vigore per le Alte Parti successivamente aderenti.

L'articolo 9 esclude la possibilità per le Alte Parti di apporre delle riserve al Protocollo.

L'articolo 10 prevede il modo di individuazione delle più alte giurisdizioni nazionali competenti a richiedere il parere. La disposizione — in conformità al principio del previo esaurimento delle vie di

ricorso interno, previsto dall'articolo 35, paragrafo 1, della CEDU — fa riferimento alle autorità giudiziarie di vertice del sistema giudiziario nazionale, ma si intendono comprese anche autorità inferiori alla Corte costituzionale o alla Corte suprema, che sono di particolare rilevanza in quanto sono le più alte per una particolare tipologia di giudizi.

L'articolo 11 contiene una clausola finale.

In merito a questa proposta di legge si specifica che l'articolo 1 autorizza il Presidente della Repubblica a ratificare il predetto Protocollo n. 16.

L'articolo 2 contiene l'ordine di esecuzione del Protocollo.

L'articolo 3 individua, al comma 1, le più alte giurisdizioni nazionali che possono richiedere un parere consultivo alla Corte EDU e introduce, al comma 2, un nuovo caso di sospensione facoltativa del processo.

L'articolo 4, infine, disciplina l'entrata in vigore.

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, in conformità a quanto disposto dall'articolo 8 del medesimo Protocollo.

ART. 3.

(Sospensione del processo).

1. La Suprema Corte di cassazione, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana possono presentare alla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo richieste di parere ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del Protocollo di cui all'articolo 1 della presente legge.

2. Nei casi di cui al comma 1, il giudice può disporre che il processo sia sospeso fino alla ricezione del parere consultivo della Grande Camera 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 on the Protection
of Human Rights
and Fundamental Freedoms**

Strasbourg, 2.X.2013

CETS 214 – Human Rights (Protocol No. 16), 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.

CETS 214 – Human Rights (Protocol No. 16), 2.X.2013

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.

CETS 214 – Human Rights (Protocol No. 16), 2.X.2013

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]*

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 dieci 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:

- a ogni firma;
- b il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
- c la data di entrata in vigore del presente Protocollo, conformemente all'articolo 8;
- d ogni dichiarazione fatta in virtù dell'articolo 10; e
- 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

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0032110