

**PARERE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(Politiche dell'Unione europea)**

(Estensore: COCIANCICH)

Roma, 18 ottobre 2017

Sul disegno di legge:

**(2921) 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**, approvato dalla Camera dei deputati.

La 14<sup>a</sup> Commissione permanente, esaminato il provvedimento in titolo, già approvato dalla Camera dei deputati;

considerato che esso autorizza alla ratifica e all'esecuzione dei Protocolli n. 15 e n. 16, fatti a Strasburgo, rispettivamente il 24 giugno e il 2 ottobre 2013, recanti entrambi emendamenti alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione EDU), ratificata dall'Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848;

considerato, in particolare, che:

- il Protocollo n. 15 – la cui entrata in vigore richiede la ratifica di tutti gli Stati parte della Convenzione – ribadendo il principio di sussidiarietà e il cosiddetto margine di apprezzamento degli Stati membri nel garantire i diritti e le libertà definiti nella Convenzione, introduce modifiche alla procedura davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) prevedendo, in particolare, la riduzione del termine per il ricorso da 6 a 4 mesi dalla definitiva pronuncia interna. Ulteriori novità riguardano anche il sistema di rinvio della competenza alla Grande Camera, con l'eliminazione del sistema di veto attualmente concesso agli Stati membri e alla vittima. Il Protocollo 15 non è ancora in vigore, poiché deve essere ancora ratificato da: Austria, Belgio, Croazia, Grecia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Spagna e Ucraina. La Bosnia-Erzegovina e Malta non l'hanno ancora sottoscritto;

- il Protocollo n. 16, per la quale è invece richiesta la ratifica di soli 10 Stati, prevede l'introduzione del cosiddetto parere consultivo su questioni di principio, relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli. Si tratta di un meccanismo per certi versi analogo al rinvio pregiudiziale esperibile di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea, salvo il fatto che il parere consultivo della CEDU non è vincolante. Neanche il Protocollo 16 è ancora in vigore: è stato sinora firmato da 18 Stati membri del Consiglio d'Europa, 8 dei quali hanno depositato gli strumenti di ratifica: Albania, Armenia, Estonia, Finlandia, Georgia, Lituania, San Marino e Slovenia;

rilevato che:

- gli articoli 1 e 2 del disegno di legge contengono, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica dei Protocolli nn. 15 e 16 e il relativo ordine di esecuzione;

---

Al Presidente  
delle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup>  
S E D E

- 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 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. Le alte giurisdizioni nazionali che possono presentare alla Grande Camera della CEDU le richieste di parere consultivo sono: la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana. Si tratta quindi di giudici di ultima istanza del processo penale, civile, amministrativo, contabile, tributario e militare.

L'articolo 3 prevede, in particolare, che il giudice che richiede il parere consultivo alla Corte europea dei diritti dell'uomo possa 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 dell'Unione provoca la sospensione obbligatoria della procedura nazionale fino al momento in cui la Corte abbia deliberato;

- 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;

ricordato che a partire dalle sentenze della Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza è costante nel ritenere che nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della Convenzione EDU, il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica. Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la Convenzione, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una questione di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, ovvero all'articolo 10, primo comma, della Costituzione, ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta.

Diverso è quindi il regime di operatività dei diritti della Convenzione EDU rispetto alle norme del diritto dell'Unione europea. I Trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei Trattati, ove dotati di effetto diretto, prevalgono sul diritto degli Stati membri, essendo la preminenza del diritto comunitario un principio fondamentale del diritto comunitario stesso. In tale prospettiva, la norma interna contrastante non potrà trovare applicazione nel caso concreto. Nel caso invece di norma europea sprovvista di effetto diretto, il giudice comune dovrà promuovere la questione di costituzionalità per contrasto con gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione;

ricordato altresì che l'articolo 6 del Trattato UE prevede che l'Unione aderisca alla Convenzione EDU, senza che tale adesione modifichi le competenze dell'Unione definite nei Trattati. Al riguardo, nel parere reso il 18 dicembre 2014 sul progetto di accordo di adesione, la Corte di giustizia ha affermato che l'accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non è compatibile con l'articolo 6, paragrafo 2, TUE, né con il Protocollo (n. 8) relativo all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

A prescindere dalle numerose incompatibilità riscontrate nel parere della Corte di giustizia, in questa sede va richiamato il punto specifico relativo all'incompatibilità dell'accordo poiché esso *“non prevede alcuna articolazione del meccanismo istituito dal Protocollo n. 16 con la procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'articolo 267 TFUE”*, che *“instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione ..., permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati”*.

Si afferma nel parere che il Protocollo n. 16 autorizza le più alte giurisdizioni degli Stati membri a rivolgere alla CEDU domande di pareri consultivi in merito a questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli, quando invece il diritto dell'Unione esige che, a tale scopo, questi stessi giudici propongano dinanzi alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Poiché *“la CEDU formerebbe parte integrante del diritto dell'Unione, il meccanismo istituito da detto protocollo potrebbe, segnatamente quando vengano in discussione diritti garantiti dalla Carta che corrispondono a quelli riconosciuti dalla CEDU, pregiudicare l'autonomia e l'efficacia della procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'articolo 267 TFUE”*. In particolare, non è escluso che una domanda di parere consultivo proposta ai sensi del Protocollo n. 16 da un giudice di uno Stato membro che abbia aderito a tale Protocollo possa attivare la procedura di previo coinvolgimento della Corte EDU, *“creando così un rischio di elusione della procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'articolo 267 TFUE, la quale, ... costituisce la chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai Trattati”*.

Il parere conclude ribadendo che, non contenendo alcuna disposizione in merito all'articolazione del meccanismo istituito dal Protocollo n. 16 con la procedura di rinvio pregiudiziale contemplata dall'articolo 267 TFUE, l'accordo previsto è idoneo a pregiudicare l'autonomia e l'efficacia di tale procedura, ed è quindi con essa incompatibile,

esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo, invitando le Commissioni di merito a valutare l'opportunità, al fine di rendere più efficace il dialogo tra le magistrature superiori richiamate nell'articolato e la Corte europea dei diritti dell'Uomo, di configurare come obbligatoria la sospensione del processo prevista dall'articolo 3, comma 2, del disegno di legge. In tal senso, la locuzione *“può disporre”* potrebbe essere sostituita con *“dispone”*.

Ciò, analogamente a quanto avviene in sede di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ove il deposito di una domanda di pronuncia pregiudiziale comporta la sospensione del procedimento nazionale fino alla pronuncia della Corte (articolo 23 del Protocollo (n. 3) sullo Statuto della Corte di giustizia e articolo 23 delle raccomandazioni relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale).

Restano ferme le criticità rilevate, nel parere 2/13, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, che tuttavia – non essendo stato finalizzato l'accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione EDU – non sono rilevanti ai fini dell'atto in titolo.

Roberto Cociancich