

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 5912

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

**(FINI)**

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'INTERNO

**(PISANU)**

CON IL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

**(CASTELLI)**

E CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

**(SINISCALCO)**

Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 14 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, emendante il sistema di controllo della Convenzione, fatto a Strasburgo il 13 maggio 2004

*Presentato il 9 giugno 2005*

ONOREVOLI DEPUTATI! — La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), firmata a Roma, il 4 novembre 1950 sotto l'egida del Consiglio d'Europa, nell'enunciare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, ha disposto un originale sistema di tutela internazionale di tali diritti, introducendo il ricorso individuale davanti agli appositi organi di giurisdizione internazionale ed offrendo così ai singoli soggetti la facoltà di invocare il controllo giudiziario sul rispetto dei loro diritti. La Convenzione, successivamente

ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, per l'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, aveva istituito come organi di controllo, insediati a Strasburgo:

una Commissione, incaricata di istruire le istanze presentate da persone fisiche o da Stati membri;

la Corte europea dei diritti dell'uomo, che poteva essere adita dalla Commissione, anche su istanza del ricorrente, o dallo Stato membro convenuto, previo rapporto della Commissione stessa;

il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, al quale era stato assegnato il ruolo di « custode » della Convenzione. Il Comitato si pronunciava, facendo proprio il rapporto della Commissione, nel merito delle controversie sulle violazioni della CEDU che non venivano rimesse alla cognizione della Corte e, in ogni caso, sorvegliava l'esatta esecuzione della sentenza o della decisione da parte dello Stato interessato, in caso di constatazione di violazione della Convenzione.

La CEDU è stata da allora più volte emendata, sotto il duplice profilo dei diritti sostanziali e della relativa tutela giudiziaria. In particolare, con l'adozione del Protocollo n. 11 ratificato dall'Italia, con legge 28 agosto 1997, n. 296, la Commissione è stata soppressa e sostituita, il 1° novembre 1998, da un'unica Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale giudica ormai tutti i ricorsi, presentati direttamente dinanzi ad essa; la competenza del Comitato dei Ministri a pronunciarsi sul merito delle controversie è così venuta meno, ferma restando, invece, quella relativa al controllo dell'esecuzione. Questa riforma ha così conferito alla possibilità di ricorrere alla Corte contro le asserite violazioni dei diritti fondamentali, commesse dagli Stati membri, la dignità di vero e proprio diritto soggettivo perfetto.

La semplificazione delle strutture e della procedura avrebbe dovuto consentire di abbreviare la durata dei procedimenti e di accentuare la natura giurisdizionale del sistema.

Nonostante le modifiche apportate dal Protocollo n. 11, però, il problema del carico eccessivo di lavoro sia per la Corte che per il Comitato dei Ministri in sede di controllo dell'esecuzione, è tuttora preoccupante, ed anzi si è andato aggravando, anche in ragione dell'accresciuto numero di Paesi che hanno aderito negli ultimi anni al sistema della Convenzione. Esso si riscontra in particolare in due aree: quella riguardante l'esame dei numerosi ricorsi individuali che si concludono senza una decisione di merito, poiché il più delle volte (90 per cento) dichiarati inammissi-

bili d'ufficio dalla Corte (perché manifestamente infondati o per altre ragioni processuali) e quella dei ricorsi individuali che, invece, derivando dalla stessa causa strutturale di ricorsi precedenti che hanno condotto ad un giudizio di violazione della Convenzione, appaiono « manifestamente fondati » (si tratta dei casi ripetitivi, o cosiddetti casi « clone »).

Tale situazione ha comportato l'esigenza di studiare misure concrete e coerenti (tra le quali la riforma dello stesso sistema di controllo) onde preservare il sistema in futuro. Allo stesso tempo, la riforma cui si è pervenuti ha puntato a non ledere in alcun modo quelle che vengono considerate le caratteristiche principali ed uniche della Convenzione, ovvero il carattere giuridico della supervisione europea ed il principio del diritto di ricorso individuale, per cui ogni persona che afferma di essere vittima di una violazione della Convenzione possa sottoporre la questione alla Corte.

Il Protocollo in esame, rispondendo a tale esigenza, non apporta modifiche fondamentali al sistema di controllo da essa istituito; i cambiamenti introdotti, infatti, si riferiscono al funzionamento, piuttosto che alla struttura del sistema. L'obiettivo principale è quello di migliorare tale funzionamento, in modo da fornire alla Corte i mezzi procedurali e la flessibilità necessaria per esaminare tutti ricorsi in modo opportuno, permettendole di concentrarsi sui casi di maggiore rilievo, che richiedono un'analisi più approfondita. A tale fine, gli emendamenti apportati alla Convenzione investono tre particolari ambiti:

il rafforzamento della capacità di filtraggio della Corte rispetto alla mole di ricorsi non meritevoli;

un nuovo criterio di ammissibilità riguardo ai casi in cui il ricorrente non ha subito un danno significativo, criterio che conterrà, inoltre, due clausole di salvaguardia;

l'individuazione di misure per la gestione dei casi ripetitivi.

L'insieme di questi elementi di riforma è atto a ridurre il tempo dedicato dalla

Corte a ricorsi chiaramente non ammissibili o ripetitivi, per consentirle di dedicare maggiore attenzione a casi che sollevano importanti quesiti in materia di diritti umani. La capacità di filtraggio viene aumentata investendo ogni singolo giudice della competenza di dichiarare inammissibile un ricorso individuale. I giudici saranno assistiti da « *rapporteurs* » (relatori).

La misura di carattere sostanziale che modifica maggiormente l'attuale assetto della Convenzione è rappresentata dalla nuova formulazione dell'articolo 35, paragrafo 3, che introduce un nuovo criterio di irricevibilità del ricorso, applicabile a tutti i casi in cui il ricorrente non abbia subito alcun importante pregiudizio, salvo che il rispetto dei diritti dell'uomo, garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli, esiga un esame del merito del ricorso e a condizione che, per tale motivo, non sia rigettato alcun affare non debitamente esaminato da un tribunale interno.

La formula è stata adottata al termine di una lunga *démarche* negoziale, caratterizzata, da un lato, dalla presenza di uno schieramento di Paesi « garantisti » (sostanzialmente contrari a qualsivoglia modifica dell'articolo 35 attualmente in vigore) e, dall'altro, di proposte innovative tendenti a ridurre l'eccessivo numero di ricorsi, ma con il rischio di ledere la sfera di giustiziabilità sostanziale dei diritti protetti dal sistema.

Da parte italiana si è compiuta la scelta strategica di favorire comunque il consenso su un'ipotesi di riforma, sia pure con il minor sacrificio dello *status* attuale e limitando al massimo eventuali rischi di arbitrarietà interpretativa.

La formula finale adottata non è priva di elementi compromissori, che dovranno essere chiariti ad opera della giurisprudenza della Corte. Almeno in fase di prima applicazione, l'accresciuto potere interpretativo nella ponderazione delle circostanze potrebbe in astratto incidere sul versante della certezza del diritto del ricorrente. Va detto, d'altra parte, che il paragrafo 3 dell'articolo 35 vigente già prevede alcune cause di irricevibilità (incompatibilità con

la Convenzione, manifesta infondatezza, abusività) che, per la loro genericità, necessitano di un'opera interpretativa maggiormente discrezionale rispetto ad altri criteri apparentemente più determinati (termine di sei mesi dalla decisione interna definitiva, esaurimento delle vie di ricorso interno).

Pare inoltre opportuno fare richiamo alla *ratio legis* che ha a suo tempo ispirato l'istituzione del ricorso individuale che è quella di istituto a carattere eccezionale a garanzia delle violazioni più gravi della Convenzione, senza perciò rappresentare un estremo grado del giudizio nazionale. La regola del sistema di Strasburgo avrebbe, infatti, dovuto essere il ricorso interstatale, invero nella prassi raramente utilizzato. Anche in base al principio di sussidiarietà, è all'interno del sistema giudiziario nazionale che i diritti fondamentali devono trovare ordinarie garanzie di salvaguardia. La Corte europea, infatti, per esigenze oggettive di funzionalità, dovrà sempre più concentrarsi nella fissazione di grandi principi e sempre di meno nella risoluzione di singoli casi, specialmente se ripetitivi o non gravi.

Tra le clausole di salvaguardia approvate dopo intenso dibattito e sulle quali da parte italiana erano state avanzate perplessità, figura l'accertamento che l'istanza fosse già stata compiutamente esaminata dalle autorità nazionali.

Altra innovazione significativa è rappresentata dalla facoltà attribuita al Comitato dei Ministri di avviare una procedura davanti alla Corte avverso uno Stato contraente che non adempia gli obblighi derivanti dalle sentenze di condanna da essa pronunciate nei suoi confronti, nonché di richiederle l'interpretazione di una sentenza.

Le altre innovazioni procedurali di maggiore rilievo consistono nell'aver incoraggiato, ad ogni stadio del procedimento, i regolamenti amichevoli e nell'aver esteso la possibilità per la Corte di decidere con un unico provvedimento tanto la ricevibilità, quanto il merito dei ricorsi (ipotesi oggi eccezionale e che diverrà, invece, la procedura ordinaria).

La riforma dei meccanismi presuppone una conferma ed un'accentuazione della responsabilità primaria degli Stati membri, già affermata dagli articoli 1, 13, 35 e 46 della Convenzione, sia nel curare la compatibilità della propria legislazione e delle proprie prassi applicative nazionali con i principi convenzionali (articolo 1), sia nel fornire al proprio interno adeguata tutela anche giudiziaria alle libertà ed ai diritti fondamentali (articoli 13 e 35), sia, infine, nell'ottemperare puntualmente all'esecuzione delle sentenze della Corte (articolo 46).

L'insieme delle disposizioni adottate con il Protocollo n. 14, frutto di un compromesso lungamente dibattuto tra diverse posizioni negoziali e mirante in particolare ad alleggerire il carico di lavoro della Corte di Strasburgo senza intaccare il principio del ricorso individuale, potrà apportare una prima, parziale soluzione alla problematica indicata. È peraltro da rilevare che l'Italia, da cui si riversa annualmente sulla Corte un imponente carico di ricorsi, è tenuta ad impegnarsi a fondo per assicurare la buona riuscita della riforma così avviata. Va soggiunto che, ai sensi dell'articolo 19 ed in ragione della natura stessa del funzionamento di un sistema giurisdizionale internazionale, il Protocollo in parola entrerà in vigore soltanto a condizione ed allorquando tutti gli Stati parte alla Convenzione avranno proceduto alla sua ratifica (attualmente, aprile 2005, solo 7 Stati dei 34 che hanno firmato il Protocollo lo hanno anche ratificato: Armenia, Danimarca, Georgia, Irlanda, Malta, Norvegia e Regno Unito).

È stata, infine, più volte ventilata l'idea di un'adesione dell'Unione europea alla Convenzione, ma in un parere del 28 marzo 1996, la Corte di giustizia delle Comunità europee aveva stabilito che la Comunità non poteva aderire a tale Convenzione poiché il trattato CE non prevede alcuna competenza delle istituzioni comunitarie per emanare norme o concludere accordi internazionali in materia di diritti dell'uomo. Dal momento che al tempo della stesura del Protocollo n. 14 l'Unione europea mancava delle competenze neces-

sarie per dare inizio ai negoziati di adesione alla Convenzione, non è stato possibile introdurre all'interno del Protocollo le modifiche in tale senso. L'articolo 17 prevede, dunque, che i provvedimenti atti a consentire l'accesso dell'Unione europea vengano approvati attraverso una seconda procedura di ratifica.

#### *Analisi dell'articolato.*

L'articolo 1 del Protocollo sopprime il secondo paragrafo dell'articolo 22 della Convenzione, riguardante l'elezione dei giudici. Esso non sarà più necessario, date le modifiche apportate all'articolo 23; infatti, non ci saranno più «vacanze casuali» nel senso che ogni giudice sarà eletto alla Corte per un singolo periodo di nove anni, incluso il caso in cui il suo predecessore non abbia portato a termine il periodo totale.

L'articolo 2 emenda l'articolo 23 della Convenzione, riguardante il periodo di permanenza in carica ed il congedo dei giudici:

il mandato dei giudici è stato incrementato a nove anni, eliminando tuttavia la possibilità di rielezione. Queste modifiche sono intese a rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici e ad ottenere nel tempo un regolare rinnovo nella composizione della Corte;

il periodo di permanenza in carica dei giudici terminerà una volta raggiunti i 70 anni di età;

i giudici dovranno rimanere in carica finché non saranno sostituiti; tuttavia essi continueranno a trattare i casi già loro assegnati;

infine, nessun giudice potrà essere destituito dal proprio incarico, se non nel caso in cui gli altri giudici decidano con una maggioranza dei due terzi che egli abbia cessato di adempiere alle condizioni richieste.

L'articolo 3 sopprime l'articolo 24 della Convenzione.

L'articolo 4 modifica l'articolo 25 della Convenzione, che assumerà il numero 24, relativamente alla Cancelleria ed ai « *rapporteurs* » (relatori). L'articolo è stato emendato in duplice modo. Innanzitutto, è stata cancellata la frase concernente i referendari (segretari legali), figure istituite dal Protocollo n. 11, poiché esse non hanno mai avuto una propria esistenza indipendente dalla Cancelleria. In secondo luogo, è stato aggiunto un nuovo secondo paragrafo che introduce la funzione del giurista relatore (« *rapporteur* ») come mezzo per assistere la nuova « formazione a giudice unico » sancita dall'articolo 27 emendato. I relatori agiranno sotto l'autorità del Presidente della Corte e formeranno parte della Cancelleria. Secondo il rapporto esplicativo, sarà la Corte a dover determinarne il numero ed i termini di impiego, tenendo presente la necessità di diversificare i canali di reclutamento dei relatori medesimi e dei giuristi della Cancelleria. La funzione di relatore dovrà essere conferita a persone con una solida formazione ed esperienza teorico-pratica sia del funzionamento del sistema giuridico nazionale sia in materia di Convenzione.

L'articolo 5 aggiunge un nuovo paragrafo *f* all'articolo 25 della Convenzione (in precedenza articolo 26) riguardante l'Assemblea plenaria in modo da riflettere la nuova funzione attribuita dal Protocollo a quest'ultima. Il paragrafo *f* rimanda al paragrafo 2 dell'articolo 26 (già 27), in cui si attribuisce alla Corte la facoltà di richiedere al Comitato dei Ministri di ridurre a cinque il numero di giudici nelle singole Sezioni.

L'articolo 6 emenda l'articolo 27 della Convenzione, il quale diviene articolo 26. Al paragrafo 1 del nuovo articolo viene introdotta la formazione a giudice unico nella lista delle formazioni giudiziali della Corte. Un nuovo paragrafo 2 introduce maggiore flessibilità per quanto riguarda la dimensione delle Sezioni della Corte; viene tuttavia proibita la costituzione di un sistema di Sezioni di dimensioni diverse che si occupino simultaneamente di casi differenti.

In un nuovo paragrafo 3 viene inserita la regola per cui un giudice non dovrà tenere udienza, come giudice unico, nei casi concernenti la parte contraente rispetto alla quale egli è stato eletto.

Il nuovo sistema istituito dal Protocollo mira a fornire un'assistenza adeguata ai giudici, in modo da condurre all'aumento della capacità di filtraggio della Corte in seguito alla riduzione del numero degli attori coinvolti nella preparazione e nell'adozione di decisioni, alla moltiplicazione delle formazioni di filtraggio operanti simultaneamente ed, infine, al fatto che il giudice è stato sollevato dal suo ruolo di *rapporteur* quando tiene udienza in formazione a giudice unico.

Infine, il paragrafo 2 del vecchio articolo 27, divenuto paragrafo 4, è stato emendato per determinare le condizioni di nuovo sistema di nomina dei giudici *ad hoc*. A questo proposito, ogni parte contraente dovrà stilare una lista di giudici « di riserva » dalla quale il Presidente della Corte dovrà attingere nel momento in cui sorga la necessità di nominare un giudice *ad hoc* per impedimento del giudice eletto.

L'articolo 7 determina, in un nuovo articolo 27, le competenze del giudice unico, specificando che esse si limitano a decidere l'inammissibilità o la radiazione di un caso dal ruolo, nell'eventualità che si possa prendere tale decisione senza ulteriore esame del caso. Si ricorda inoltre che i giudici singoli verranno assistiti da *rapporteurs*, ma che la decisione finale spetta unicamente al giudice. In caso di dubbio sull'ammissibilità, il giudice riporterà l'istanza ad un comitato o alla Sezione.

L'articolo 8 del Protocollo emenda l'articolo 28 della Convenzione, concernente le competenze dei comitati. I paragrafi 1 e 2 dell'articolo emendato estendono le competenze dei comitati formati da tre giudici. Se fino ad ora i comitati hanno avuto la potestà di dichiarare unanimemente inammissibile un'istanza, a seguito dell'emendamento essi potranno con una sola decisione dichiarare ammissibile ed accogliere nel merito un ricorso individuale, nel caso in cui le questioni sollevate circa l'interpretazione o l'applicazione

della Convenzione siano coperte da una « consolidata giurisprudenza » della Corte, ove per « consolidata giurisprudenza » si intende una giurisprudenza applicata coerentemente da una Sezione. È tuttavia concepibile, in via eccezionale, che un singolo giudizio su una questione di principio costituisca una « giurisprudenza consolidata », specialmente nel caso in cui sia stata la Sezione allargata ad emetterlo. Questo si applica soprattutto ai casi ripetitivi, che rappresentano una parte significativa dei giudizi della Corte (nel 2003 circa il 60 per cento). Le parti potranno ovviamente contestare il carattere « consolidato » della giurisprudenza di fronte al comitato. La procedura è stata evidentemente semplificata ed accelerata. Infatti, la Corte dovrà solamente portare il caso all'attenzione della parte resistente, sottolineando che si tratta di una questione già oggetto di una giurisprudenza consolidata. Se la parte resistente dovesse condividere la posizione della Corte, quest'ultima potrebbe celermente emettere la sentenza. La procedura richiede l'unanimità su ogni singolo aspetto. Nel caso in cui essa non sia raggiunta, sarà la Sezione a decidere se tutti gli aspetti del caso dovranno essere oggetto di un unico giudizio.

L'attuazione di questa nuova procedura incrementerà la capacità decisionale della Corte e la sua efficacia, dal momento che molti casi potranno essere risolti da tre giudici invece che dai sette richiesti attualmente, quando giudizi o decisioni sono emessi dalla Sezione. Nel caso in cui la decisione venga presa da un comitato di tre giudici, il giudice eletto a titolo della parte contraente convenuta non sarà necessariamente membro *ex officio* del corpo decisionale. La presenza di questo giudice non appare necessaria dal momento che i comitati si occuperanno di casi sui quali esiste una giurisprudenza consolidata. Tuttavia, un comitato potrà invitare il giudice eletto rispetto alla parte contraente in questione a sostituire uno dei suoi membri, laddove ciò possa rivelarsi utile. È responsabilità della Corte risolvere le questioni pratiche relative alla composizione dei comitati di tre giudici e pro-

grammare i suoi metodi di lavoro in modo da ottimizzare l'efficacia della nuova procedura.

L'articolo 9 emenda l'articolo 29 della Convenzione, riguardante le decisioni delle Sezioni sull'ammissibilità ed il merito delle cause, distinguendo a seconda che si tratti di ricorsi individuali ovvero di ricorsi interstatali (assai più rari).

Per quanto riguarda i ricorsi individuali, il paragrafo 1 dell'articolo incoraggia e rende normale la possibilità, attualmente limitata a casi eccezionali delle Sezioni, di prendere decisioni congiunte sull'ammissibilità ed il merito dei ricorsi. Ciò consentirà alla Cancelleria ed ai giudici di esaminare più rapidamente i casi, nel totale rispetto del principio del contraddittorio.

Per i ricorsi interstatali, si conferma invece la regola attuale: decisioni separate sulla ricevibilità e sul merito nella norma, unificazione delle decisioni in un solo provvedimento cumulativo in casi eccezionali.

L'articolo 10 emenda l'articolo 31 della Convenzione, inserendo un paragrafo che riflette la nuova funzione attribuita alla Sezione allargata dal presente Protocollo, ovvero la competenza a decidere su questioni che il Comitato dei Ministri riferisca alla Corte in base al nuovo articolo 46.

L'articolo 11, in merito alla giurisdizione della Corte, inserisce nell'articolo 32 della Convenzione un riferimento all'articolo 46 emendato.

L'articolo 12 emenda l'articolo 35 della Convenzione in ordine ai criteri di ammissibilità. Lo scopo di tale emendamento è di fornire alla Corte un ulteriore strumento che la assista nel processo di filtraggio e le consenta di dedicare maggiore attenzione ai casi che necessitano di ulteriori approfondimenti. L'introduzione di un nuovo criterio di ammissibilità è stata giudicata necessaria dato il numero sempre crescente di ricorsi sottoposti alla Corte.

La questione dell'importanza del pregiudizio implicherà una valutazione materiale del *fumus boni iuris* basata prima

sull'*an* e poi sul *quantum* del danno eventualmente patito dal ricorrente.

Il riferimento al rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli, desunto dall'articolo 37, paragrafo 1, lettera *c*), è stato preferito alla previsione di una « questione grave relativa all'interpretazione o all'applicazione » della Convenzione (tratta dall'attuale articolo 43) che figurava in molte delle proposte in discussione. Il criterio adottato è così riconducibile alla giurisprudenza della Corte, già consolidata in materia, e non genera complicati rinvii agli ordinamenti nazionali, mentre garantisce in tale modo l'unità della giurisdizione. Nella pratica, la Cancelleria potrà riconoscere già ad un primo vaglio le più significative tra le asserite violazioni rispetto ai casi più dubbi.

Infine, il richiamo al concetto del debito esame da parte del tribunale interno, secondo la terminologia utilizzata dall'articolo 6, ha lo scopo di responsabilizzare le autorità nazionali al rispetto della Convenzione sulla base del principio di sussidiarietà.

Per quanto riguarda il nuovo criterio di ammissibilità, quest'ultimo consiste, in primo luogo, nella necessità di un pregiudizio « rilevante » subito dal ricorrente. Le condizioni di tale rilevanza sono aperte ad interpretazione; l'emendamento introduce un elemento di flessibilità e di discrezionalità da parte della Corte.

Il secondo punto caratterizzante il nuovo criterio consiste nelle clausole di salvaguardia, che devono essere soddisfatte cumulativamente affinché la condizione della scarsa rilevanza del pregiudizio possa effettivamente determinare l'inammissibilità del ricorso. La prima clausola consiste nella condizione che il rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli non imponga comunque l'esame del merito. La seconda, approvata dopo intenso dibattito, consiste nell'accertamento, demandato alla Corte europea, che l'istanza sia, comunque, già stata debitamente esaminata da un'autorità nazionale.

L'insieme di queste due clausole mira a garantire l'esame di casi che presentano interrogativi seri circa l'interpretazione e l'applicazione delle norme convenzionali, ovvero che rivelano problemi particolari di diritto interno, e, al tempo stesso, riflette il principio di sussidiarietà e tende ad assicurare che ogni caso di ipotizzata violazione di un diritto fondamentale venga comunque esaminato in una sede giurisdizionale, a livello nazionale o a livello europeo.

Le formazioni a giudice unico ed i comitati saranno abilitati ad impiegare il nuovo criterio solo allo scadere di un periodo di due anni dalla data di entrata in vigore del Protocollo. Inoltre, il nuovo criterio non potrà essere applicato a ricorsi dichiarati ammissibili prima della sua entrata in vigore. Si prevede in ogni caso che il pieno utilizzo di questo nuovo strumento e gli effetti benefici che se ne attendono non possano essere conseguiti prima di un certo periodo di tempo, necessario alla Corte per elaborare criteri omogenei e coerenti di interpretazione della nuova disposizione.

La disposizione inserita dall'articolo 13 del Protocollo nell'articolo 36 della Convenzione, citando per la prima volta la figura del Commissario per i diritti umani all'interno della Convenzione, gli conferisce formalmente, in un paragrafo 3 aggiuntivo, la potestà di intervenire in qualità di terzo nei procedimenti davanti alla Corte. Tale riferimento era stato richiesto espressamente dallo stesso Commissario europeo per i diritti umani (il quale, anzi, aveva ipotizzato anche l'introduzione di un proprio potere di ricorso « d'ufficio »). La Convenzione consente già al Presidente della Corte di invitare il Commissario per i diritti umani, su propria iniziativa o su richiesta, ad intervenire in casi pendenti; questa mera possibilità si trasformerà quindi in un vero e proprio diritto del Commissario.

L'esperienza del Commissario potrebbe rivelarsi utile, particolarmente, nei casi che evidenziano debolezze sistemiche o strutturali da parte del resistente o altre Parti contraenti. La possibilità di inter-

vento di terzi non è, invece, prevista per la nuova procedura dei comitati stabilita dall'articolo 28 summenzionato.

L'articolo 14 modifica l'articolo 38 della Convenzione, al fine di consentire alla Corte di esaminare i casi nel contraddittorio dei rappresentanti delle parti e di intraprendere un'eventuale indagine, non solo dopo che sia stata presa una decisione circa l'ammissibilità del caso, ma a qualsiasi stadio del processo. Tale modifica è una logica conseguenza degli emendamenti apportati agli articoli 28 e 29 della Convenzione, che incoraggiano il sistema della decisione cumulativa sull'ammissibilità ed il merito dei ricorsi individuali. Le Alte Parti contraenti, tenute a cooperare con la Corte nella ricerca della verità, dovranno, quindi, adempiere agli obblighi conseguenti già nella fase precedente la decisione, unica, che risolverà contemporaneamente le questioni di ammissibilità e di merito.

L'articolo 15 emenda l'articolo 39 della Convenzione riguardante i regolamenti amichevoli. Come risultato dell'attuazione dei nuovi articoli 28 e 29, dovrebbe diminuire il numero di decisioni separate sull'ammissibilità. La Corte potrà, grazie alle modifiche introdotte all'articolo, essere a disposizione delle parti in ogni stadio del processo per concludere un regolamento amichevole e non, come in precedenza, solo dopo la dichiarazione di ammissibilità del ricorso. Il regolamento amichevole viene reso più flessibile e dunque incoraggiato, particolarmente nei casi ripetitivi. Il nuovo articolo 39 prevede che il Comitato dei Ministri supervisioni l'esecuzione di decisioni che avallino le condizioni dei regolamenti amichevoli. Tale disposizione non fa altro che formalizzare una prassi già sviluppata dalla Corte.

Il nuovo articolo 46 emendato dall'articolo 16 del Protocollo, conferisce al Comitato dei Ministri il potere di chiedere alla Corte di interpretare una sentenza definitiva (cioè non più impugnabile), allo scopo di semplificare la supervisione della sua esecuzione. Non è stato stabilito alcun termine per procedere alla richiesta di giudizio, poiché una questione di interpre-

tazione può insorgere in un qualunque stadio dell'esame condotto dal Comitato dei Ministri. La Corte è libera di decidere circa il modo e la forma in cui rispondere alla suddetta richiesta.

A norma dei paragrafi 4 e 5 del nuovo articolo, inoltre, il Comitato dei Ministri avrà il potere di deferire alla Corte uno Stato membro il quale si rifiuti di dare esecuzione ad una sentenza resa nei suoi confronti, previa messa in mora dello Stato medesimo, affinché la Corte accerti l'inadempimento della Parte contraente agli obblighi derivanti dal paragrafo 1 del medesimo articolo. Una tale decisione da parte del Comitato dei Ministri richiederà una maggioranza qualificata di due terzi dei delegati aventi diritto di voto in tale Comitato. Il Comitato dei Ministri dovrebbe ricorrere a questa procedura solo in casi eccezionali; la sua mera esistenza e la minaccia di poterla utilizzare dovrebbero costituire un nuovo incentivo per gli Stati membri ad eseguire puntualmente la sentenza della Corte.

La ratifica e la firma del Protocollo vengono disciplinate dall'articolo 17 (emendante l'articolo 59). Quest'ultimo emendamento è stato introdotto in vista del possibile accesso dell'Unione europea alla Convenzione. A tale fine, dal punto di vista tecnico-giuridico sarebbe necessario apportare ulteriori modifiche alla Convenzione. Al riguardo, il Comitato direttivo dei diritti umani (CDDH) ha adottato nel 2002 un rapporto che individua le questioni da approfondire, rilevando che le modifiche necessarie all'accesso del nuovo membro si potrebbero apportare per mezzo di un Protocollo di emendamento alla Convenzione, ovvero attraverso un Trattato di adesione da concludersi tra l'Unione europea e tutti i Paesi che già fanno parte della Convenzione. Il CDDH ha espresso la propria preferenza per quest'ultima opzione, riservandosi tuttavia di non fare alcuna menzione del Trattato all'interno del Protocollo, in modo da non escludere alcuna possibilità per il futuro. Al momento della stesura del presente Protocollo, l'Unione europea mancava delle competenze necessarie per dare ini-



zio ai negoziati per il suo ingresso nella Convenzione. Le modifiche al Protocollo che renderanno possibile un tale accesso, non potendo essere introdotte in tale sede, necessiteranno di una seconda procedura di ratifica.

Gli ultimi articoli del Protocollo integrano le consuete clausole finali e di entrata in vigore dei Trattati conclusi nel quadro del Consiglio d'Europa, tenuto conto delle peculiarità del sistema giurisdizionale europeo sul quale incide il Protocollo medesimo.

L'articolo 18 non contempla la possibilità di eventuali riserve, essendo la natura stessa del Protocollo ad escluderne la possibilità.

L'entrata in vigore del Protocollo, regolamentata dall'articolo 19, è prevista dopo tre mesi dalla ratifica da parte di tutti gli Stati parte alla Convenzione originaria. Data l'urgenza della sua attuazione, il periodo di tre mesi è stato preferito a quello di un anno, previsto per taluni Protocolli di emendamento precedenti.

L'articolo 20 sancisce che, una volta entrato in vigore il Protocollo, le sue disposizioni potranno essere applicate immediatamente a tutti i ricorsi pendenti, al fine di non posporre ulteriormente la maggiore efficienza da esso garantita. Per quanto riguarda invece il nuovo criterio di ammissibilità inserito dall'articolo 12 all'articolo 35 della Convenzione, esso non dovrà essere applicato ai ricorsi dichiarati ammissibili prima della data di entrata in vigore del Protocollo. Saranno le Sezioni e la Sezione plenaria della Corte ad applicare tale nuovo criterio nei due anni successivi alla data di entrata in vigore del Protocollo.

L'articolo 21 disciplina in via transitoria la permanenza in carica dei giudici: se un giudice sta adempiendo il suo primo mandato al momento dell'entrata in vigore del Protocollo, questo dovrà essere prorogato sino ad un periodo totale di nove anni di permanenza in carica; gli altri giudici

invece dovranno completare il proprio mandato, che verrà prorogato di due anni. Tali disposizioni mirano ad evitare congiunture in cui un numero consistente di giudici siano sostituiti nello stesso momento da nuovi giudici.

Infine, l'articolo 22 dispone che il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notifichi agli Stati membri del Consiglio d'Europa le firme, il deposito di ciascuno strumento di ratifica, la data di entrata in vigore del Protocollo come previsto dall'articolo 19 e qualsiasi altro atto, notifica o comunicazione relativa al Protocollo.

L'attuazione del Protocollo non comporta ulteriori spese per il Governo italiano, così come a suo tempo non comportò nuovi oneri l'attuazione del Protocollo n. 11, anch'esso incidente in misura anche più sensibile sulla struttura del meccanismo di tutela dei diritti dell'uomo istituito a Strasburgo. Il Protocollo, infatti, apporta solo modifiche nel funzionamento del meccanismo giurisdizionale previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e altri Protocolli aggiuntivi. Esso incide pertanto su di una struttura già funzionante sul piano internazionale, in virtù di risorse finanziarie presenti nel bilancio del Consiglio d'Europa.

Il presente disegno di legge di ratifica si compone di 3 articoli:

L'articolo 1 prevede l'autorizzazione alla ratifica del Protocollo n. 14 alla Convenzione;

L'articolo 2 richiama l'ordine di esecuzione;

L'articolo 3 stabilisce l'entrata in vigore della legge.

Dall'attuazione del presente provvedimento non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e, pertanto, non si rende necessaria la relazione tecnica di cui all'articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

## ANALISI TECNICO-NORMATIVA

## 1. Aspetti tecnico-normativi in senso stretto.

Il Protocollo n. 14 si inserisce in un solco di successivi strumenti pattizi, tesi a disciplinare i diritti dell'uomo e la relativa tutela sul piano europeo. Vertendo, come detto, specificamente sui meccanismi di funzionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, esso consta di norme aventi carattere prettamente procedurale e risulta pertanto scarsamente suscettibile di incidere sull'ordinamento internazionale.

Le sue disposizioni sono conformi ai principi costituzionali e alla normativa comunitaria. Al riguardo l'articolo 17, che contempla la possibilità di adesione della stessa Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, costituisce un tassello di connessione prospettica tra due complessi sistemi normativi internazionali vigenti a livello europeo.

In particolare:

*A) Necessità dell'intervento normativo.*

Al pari degli altri Protocolli addizionali alla Convenzione dei diritti dell'uomo, anche il Protocollo n. 14 innova ed integra la normativa recepita nell'ordinamento italiano con la legge 4 agosto 1955, n. 848, di ratifica di detta Convenzione. Quindi, anche per tale Protocollo, si rende necessaria una legge di ratifica.

*B) Analisi del quadro normativo e incidenza sulle leggi ed i regolamenti vigenti.*

Il Protocollo n. 14 ha per scopo principale la modifica delle procedure interne della Corte, sulle quali si rinvia, per una descrizione analitica, alla relazione illustrativa. Pertanto, l'ambito di operatività del Protocollo si svolge in ambito internazionale e non incide, a livello di normativa primaria e secondaria, sul diritto nazionale.

*C) Compatibilità dell'intervento con la Costituzione.*

Le regole previste dal nuovo Protocollo alla Convenzione non creano dei profili di incompatibilità con le norme costituzionali.

*D) Compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Non solo non si prospettano incompatibilità ma l'articolo 17 del Protocollo prevede, in linea generale, l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione.

*E) Compatibilità con le competenze delle regioni e delle autonomie locali e coerenza con le norme primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali.*

Nessuna osservazione si rende necessaria, considerati i diversi campi delle normative di riferimento.

2. Elementi di *drafting* e linguaggio normativo.

*A) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione.*

Nessuna osservazione trattandosi di normativa internazionale di coordinamento con i precedenti omogenei.

*B) Linguaggio normativo.*

Nessuna osservazione.

*C) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle in uso.*

Nessuna osservazione.

*D) Correttezza dei riferimenti normativi con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni.*

Nessuna osservazione.

*E) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

Nessuna osservazione.

*F) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Nessuna osservazione.

3. Ulteriori elementi.

*A) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Un disegno di legge di iniziativa parlamentare, atto Senato n. 3354, recante ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 14 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il quale emenda il sistema di controllo della Convenzione, fatto a Strasburgo il 13 maggio 2004, e disposizioni per l'adempimento delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, è stato presentato in data 22 marzo al Senato della Repubblica.

## ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

L'attuazione del Protocollo n. 14 comporterà modifiche nel funzionamento del sistema giurisdizionale europeo di tutela dei diritti dell'uomo.

Il relativo impatto sull'Amministrazione italiana sarà conseguentemente assai limitato.

Quanto alla facoltà dei cittadini italiani e dello stesso Governo di ricorrere davanti alla Corte di Strasburgo per asserita violazione dei diritti contemplati nella Convenzione, essa non viene né estesa, né limitata rispetto alla situazione attuale, salvo che per l'introduzione di un ulteriore criterio di ammissibilità, nei termini indicati all'articolo 12.

L'ulteriore requisito, per cui un'istanza sarà ritenuta ricevibile a condizione che sia anche stata compiutamente esaminata dalle autorità giudiziarie nazionali, considerata l'estrema facilità di accesso alla giustizia nel nostro Paese, non dovrebbe produrre effetti rilevanti nei confronti della casistica italiana, che di norma già si è avvalsa di pronunce giurisdizionali nazionali. Tuttavia, deve essere posto in risalto il fatto che la formulazione del nuovo articolo 35 pone ulteriormente l'accento sulla necessità che i giudici nazionali affrontino esplicitamente il merito degli aspetti di rilevanza convenzionale che vengano loro sottoposti dalle parti o che risultino manifestamente determinanti per la soluzione del caso, soltanto così, infatti, si potrà verificare la seconda delle condizioni che determinano l'inammissibilità dell'eventuale successivo ricorso alla Corte di Strasburgo, con l'evidente risultato di evitare una possibile pronuncia di censura nei confronti del nostro Paese.

La semplificazione della procedura per la definizione dei cosiddetti « casi ripetitivi » potrebbe, per altro verso, accelerare le pronunce della Corte in ordine alle tematiche di carattere strutturale che sono alla base della più diffusa giurisprudenza nei confronti dell'Italia, in materia, ad esempio, di procedimenti penali in contumacia, di espropriazioni per pubblica utilità, di esecuzione degli sfratti, di procedure fallimentari, o di eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, nella misura in cui la questione non sia interamente risolta dalla legge 24 marzo 2001, n. 89, recante « Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile ». Ciò potrà determinare, in assenza di adeguati provvedimenti tesi ad eliminare tempestivamente le cause delle violazioni ricorrenti, un'accelerazione della emissione di sentenze di accoglimento di ricorsi contro l'Italia.

La nuova facoltà di avviare procedure di infrazione da parte del Comitato dei Ministri per mancata esecuzione delle sentenze da parte degli Stati condannati si tradurrà in ulteriore incentivo all'esecuzione di quelle sentenze in cui la Corte avrà constatato una violazione della

Convenzione a carico dell'Italia. Ne deriva l'esigenza di aumentare la flessibilità e la rapidità di reazione dell'ordinamento, al fine di consentire la rapida adozione delle misure ripristinatorie, di carattere individuale, destinate ad eliminare per quanto possibile gli effetti della constatata violazione che ancora gravano sul singolo ricorrente, e di quelle di carattere generale, tese invece ad impedire, mediante i necessari interventi, anche normativi, la ripetizione della medesima violazione.

Va ricordato in ogni caso che, sia pur non essendo espressamente disposto nel Protocollo, la riforma dei meccanismi presuppone una conferma ed un rafforzamento della responsabilità primaria degli Stati membri — e quindi dell'Italia — sia nel fornire al proprio interno adeguata tutela, anche giudiziaria, alle libertà ed ai diritti umani, sia nell'ottemperare puntualmente all'esecuzione delle sentenze della Corte.

## DISEGNO DI LEGGE

—

## ART. 1.

*(Autorizzazione alla ratifica).*

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Protocollo n.14 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, emendante il sistema di controllo della Convenzione, fatto a Strasburgo il 13 maggio 2004.

## 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 19 del Protocollo stesso.

## ART. 3.

*(Entrata in vigore).*

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

(Traduzione non ufficiale)

**PROTOCOLLO N. 14 ALLA CONVENZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI, EMENDANTE IL SISTEMA DI CONTROLLO DELLA CONVENZIONE**

**Preambolo**

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari del presente Protocollo alla Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (di seguito denominata «la Convenzione»),

Vista la Risoluzione n° 1 e la Dichiarazione adottata nella Conferenza ministeriale europea sui diritti dell'Uomo, svoltasi a Roma il 3 ed il 4 novembre 2000;

Viste le Dichiarazioni adottate dal Comitato dei Ministri l'8 novembre 2001, il 7 novembre 2002 ed il 15 maggio 2003, rispettivamente nelle sue 109°, 111° e 112 Sessioni

Visto il parere n° 251 (2004) adottato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 28 aprile 2004;

Considerando la necessità e l'urgenza di emendare talune disposizioni della Convenzione al fine di mantenere e rafforzare l'efficacia a lungo termine del sistema di controllo, in ragione principalmente del continuo aumento del carico di lavoro della Corte europea dei Diritti dell'Uomo e del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa;

Ritenendo, in particolare che occorre vigilare affinché la Corte continui a svolgere il suo ruolo predominante per la protezione dei diritti dell'uomo in Europa,

Hanno convenuto quanto segue:

**Articolo 1:**

Il paragrafo 2 dell'articolo 22 della Convenzione è soppresso.

**Articolo 2**

L'articolo 23 della Convenzione è modificato come segue:

**«Articolo 23 - Durata del mandato e revoca.**

1. I giudici sono eletti per una durata di nove anni. Essi non sono rieleggibili.
2. Il mandato dei giudici termina non appena essi raggiungono l'età di settant'anni
3. I giudici rimangono in funzione fintanto che non sono sostituiti. Tuttavia, essi continuano a dirimere i casi di cui sono già investiti.
4. Un giudice può essere sollevato dalle sue funzioni solo se gli altri giudici decidono, a maggioranza di due terzi, che tale giudice ha smesso di corrispondere alle condizioni richieste.»

**Articolo 3**

L'articolo 24 della Convenzione è soppresso.

#### Articolo 4

L'articolo 25 della Convenzione diviene l'articolo 24 e la sua formulazione è modificata come segue:

##### « Articolo 24 - Cancelliere e relatori

- 1 La Corte dispone di una cancelleria le cui incombenze e la cui organizzazione sono stabilite dal regolamento della Corte.
- 2 Quando siede in formazione di giudice unico, la Corte è assistita da relatori che esercitano le loro funzioni sotto l'autorità del presidente della Corte, Essi fanno parte della cancelleria della Corte ».

#### Articolo 5

L'articolo 26 della Convenzione diviene l'articolo 25 (Assemblea plenaria) e la sua formulazione è modificata come segue:

- 1 Alla fine del paragrafo *d*, la virgola è sostituita da un punto e virgola e la parola « e » è soppressa.
- 2 Alla fine del paragrafo *e*, il punto è sostituito da un punto e virgola.
- 3 E' aggiunto un nuovo paragrafo *f*, la cui formulazione è la seguente:  
« *f* fa qualsiasi domanda a titolo dell'articolo 26, paragrafo 2. »

#### Articolo 6

L'articolo 27 della Convenzione diviene l'articolo 26 e la sua formulazione è modificata come segue;

##### " Articolo 26- Formazione del giudice unico, comitati, Sezioni e Sezione allargata

- 1 Per esaminare i casi presentati al suo cospetto, la Corte siede in formazione di giudice unico, in comitati di tre giudici, in Sezioni di sette giudici ed in una Sezione allargata di diciassette giudici. Le sezioni della Corte costituiscono i comitati per un periodo determinato.
- 2 A richiesta dell'Assemblea plenaria della Corte, il Comitato dei Ministri può, con una decisione unanime e per un determinato periodo, ridurre a cinque il numero dei giudici delle Sezioni.
- 3 Un giudice che siede in quanto giudice unico non esamina alcun ricorso presentato contro l'Alta Parte contraente a titolo della quale questo giudice è stato eletto.
- 4 Il giudice eletto a titolo di un'Alta Parte contraente della controversia è membro di diritto della Sezione e della Sezione allargata. Qualora il giudice fosse assente, o non in grado di assolvere le sue funzioni, la persona scelta dal presidente della Corte su di un elenco preliminarmente sottoposto da tale Parte esercita le sue funzioni in qualità di giudice.
- 5 Fanno altresì parte della Sezione allargata il presidente della Corte, i vice presidenti, i presidenti delle Sezioni ed altri giudici designati conformemente al regolamento della Corte. Quando il caso è deferito alla Sezione allargata in forza dell'articolo 43, nessun giudice della Sezione che ha pronunciato la sentenza può avervi un seggio, ad eccezione del Presidente della Sezione e del giudice che ha esercitato le sue funzioni a titolo dell'Alta Parte contraente interessata».



**Articolo 7**

Dopo il nuovo articolo 26, un nuovo articolo 27 è inserito nella Convenzione, con la seguente formulazione:

**«Articolo 27 - Competenza del giudice unico.**

- 1 Un giudice unico può dichiarare che un ricorso presentato ai sensi dell'articolo 34 è irricevibile oppure radiarlo dal ruolo quando questa decisione può essere presa senza esame complementare.
- 2 La decisione è definitiva.
- 3 Se il giudice unico non dichiara che il ricorso è irricevibile o non lo cancella dal ruolo, lo trasmette ad un comitato o ad una Sezione per l'esame complementare ».

**Articolo 8**

L'articolo 28 della Convenzione è modificato come segue:

**« Articolo 28 - Competenza dei comitati**

- 1 Un comitato investito da un ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 può, con un voto unanime,
  - a dichiararlo irricevibile o radiarlo dal ruolo quando una siffatta decisione può essere adottata senza esame preliminare; oppure
  - b dichiararlo ricevibile e pronunziare contestualmente una decisione in merito quando la questione relativa all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione o dei suoi Protocolli che è all'origine del caso, è oggetto della giurisprudenza consolidata della Corte.
- 2 Le decisioni e le sentenze di cui al paragrafo 1 sono definitive.
- 3 Se il giudice eletto a titolo dell'Alta Parte contraente parte della controversia non fa parte del Comitato, quest'ultimo può, in qualsiasi momento della procedura invitarlo a partecipare alla procedura in sostituzione di uno dei suoi membri, in considerazione di tutti i fattori pertinenti, ivi compreso il fatto di sapere se questa Parte ha contestato l'applicazione della procedura del paragrafo 1.b).

**Articolo 9**

L'articolo 29 della Convenzione è emendato come segue:

- 1 La formulazione del paragrafo 1 è modificata come segue: « Se nessuna decisione è stata presa in forza degli articoli 27 o 28, e se nessuna decisione è stata adottata in forza dell'articolo 28, una Sezione si pronuncia sulla ricevibilità ed il merito dei ricorsi individuali presentati ai sensi dell'articolo 34. La decisione sulla ricevibilità può essere presa separatamente».
- 2 Si aggiunge alla fine del paragrafo 2 una nuova frase, formulata come segue: «Salvo decisione contraria della Corte in casi eccezionali, la decisione sulla ricevibilità viene presa separatamente».
- 3 Il paragrafo 3 è soppresso.

**Articolo 10**

L'articolo 31 della Convenzione è emendato come segue;

- 1 Alla fine del paragrafo a, il termine " e" è soppresso.

2 Il paragrafo *b* diviene il paragrafo *c* ed un nuovo paragrafo *b* viene inserito con la seguente formulazione:

« *b* si pronuncia sulle questioni di cui la Corte è investita dal Comitato dei Ministri in forza dell'articolo 46, paragrafo 4; e»

#### Articolo 11

L'articolo 32 della Convenzione è emendato come segue

Alla fine del paragrafo 1, una virgola ed il numero 46 sono inseriti dopo il numero 34.

#### Articolo 12

Il paragrafo 3 dell'articolo 35 della Convenzione è modificato come segue;

« 3 La Corte dichiara irricevibile qualsiasi ricorso individuale presentato in applicazione dell'articolo 34 qualora ritenga:

- a) che il ricorso è incompatibile con le disposizioni della Convenzione o dei suoi Protocolli, manifestamente infondato o abusivo; oppure
- b) che il ricorrente non ha subito alcun danno rilevante, a meno che il rispetto dei diritti dell'Uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli non esiga un esame del ricorso per quanto riguarda il merito e a patto di non rigettare, per questa ragione alcuna causa che non sia stata debitamente esaminata da un tribunale interno».

#### Articolo 13

Un nuovo paragrafo 3 è aggiunto alla fine dell'articolo 36 della Convenzione, con la seguente formulazione:

« In qualsiasi caso dinanzi ad una Sezione o ad una Sezione allargata, il Commissario ai diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa può presentare osservazioni scritte e partecipare alle udienze».

#### Articolo 14

L'articolo 38 della Convenzione è modificato come segue :

« Articolo 38 - **Esame contraddittorio del caso**

La Corte esamina il caso in contraddittorio con i rappresentanti delle Parti e, se del caso, procede ad un'indagine per lo svolgimento efficace della quale le Alte Parti contraenti interessate forniranno tutte le agevolazioni necessarie».

#### Articolo 15

L'articolo 39 della Convenzione è modificato come segue:

« Articolo 39 - **Regolamenti amichevoli**

- 1 In qualsiasi momento della procedura, la Corte può mettersi a disposizione degli interessati al fine di addivenire ad un regolamento amichevole del caso, nel rispetto dei diritti dell'Uomo come lo riconoscono la Convenzione ed i suoi Protocolli.
2. La procedura descritta al paragrafo 1 è confidenziale.
3. In caso di regolamento amichevole, la Corte cancella il ricorso dal ruolo con una decisione che si limita ad un breve esposto dei fatti e della soluzione adottata.
4. Questa decisione è trasmessa al Comitato dei Ministri che sorveglia l'esecuzione dei termini della composizione amichevole come figurano nella decisione.

**Articolo 16**

L'articolo 46 della Convenzione è modificato come segue :

« Articolo 46 – Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze.

1. Le Alte Parti contraenti s'impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte per le controversie di cui sono parte.
2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione.
3. Ove il Comitato dei Ministri ritenga che la sorveglianza di una sentenza definitiva è intralciata dalla difficoltà d'interpretare tale sentenza, esso può investire la Corte affinché si pronunzi su tale questione d'interpretazione. La decisione di investire la Corte è presa con un voto a maggioranza di due terzi dei rappresentanti aventi diritto ad un seggio nel Comitato.
4. Ove il Comitato dei Ministri ritenga che un'Alta Parte contraente rifiuti di attenersi ad una sentenza definitiva in una controversia di cui è parte, esso può, dopo aver messo in mora questa Parte e mediante una decisione adottata con un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti aventi diritto ad un seggio nel Comitato, investire la Corte della questione dell'osservanza di questa Parte degli obblighi relativi al paragrafo 1.
5. Se la Corte accerta una violazione del paragrafo 1, essa rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché esamini i provvedimenti da adottare. Qualora la Corte accerti che non vi è stata violazione del paragrafo 1, essa rinvia il caso al Comitato dei Ministri, il quale decide di porre fine al suo esame»

**Articolo 17**

L'articolo 59 della Convenzione è emendato come segue

- 1 Viene inserito un nuovo paragrafo 2, con la seguente formulazione:

« L'Unione europea può aderire alla presente Convenzione»

- 2 I paragrafi 2,3, e 4 divengono rispettivamente i paragrafi 3,4, e 5.

**Disposizioni finali e transitorie****Articolo 18**

- 1 Il Presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della Convenzione, che possono esprimere il loro consenso ad essere vincolati da:
  - a) firma senza riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione ; oppure
  - b) firma con riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione, seguita da ratifica, accettazione o approvazione.
- 2 Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

**Articolo 19**

Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data in cui tutte le Parti della Convenzione avranno espresso il loro consenso ad essere vincolate dal Protocollo , conformemente alle norme dell'articolo 18.

**Articolo 20.**

- 1 Alla data dell'entrata in vigore del presente Protocollo, le sue disposizioni si applicano a tutti i ricorsi pendenti davanti alla Corte, nonché a tutte le sentenze la cui esecuzione è oggetto della sorveglianza del Comitato dei Ministri.
- 2 Il nuovo criterio di ricevibilità inserito dall'articolo 12 del presente Protocollo nell'articolo 35, paragrafo 3 b) della Convenzione, non si applica ai ricorsi dichiarati ricevibili prima dell'entrata in vigore del Protocollo. Entro due anni dopo l'entrata in vigore del presente Protocollo, solo le Sezioni e la Sezione allargata possono applicare il nuovo criterio di ricevibilità.

**Articolo 21**

Alla data di entrata in vigore del presente Protocollo, la durata del mandato dei giudici che compiono il loro primo mandato è prorogata a pieno titolo, al fine di ottenere un totale di nove anni. Gli altri giudici pongono fine al loro mandato, il quale è legittimamente prorogato di due anni.

**Articolo 22**

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa :

- a) qualsiasi 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 19; e
- d) ogni altro atto notifica o comunicazione relativa al presente Protocollo.

In fede di che i sottoscritti a tal fine debitamente autorizzati, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Strasburgo il 13 maggio 2004, in francese ed in inglese, entrambi i testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato nell'archivio del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne comunicherà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa.



PER COPIA CONFORME

**PROTOCOL No. 14**  
**TO THE CONVENTION FOR THE**  
**PROTECTION OF HUMAN RIGHTS**  
**AND FUNDAMENTAL FREEDOMS,**  
**AMENDING THE CONTROL SYSTEM**  
**OF THE CONVENTION**

**PROTOCOLE N° 14**  
**À LA CONVENTION DE SAUVEGARDE**  
**DES DROITS DE L'HOMME ET DES**  
**LIBERTÉS FONDAMENTALES,**  
**AMENDANT LE SYSTÈME DE**  
**CONTRÔLE DE LA CONVENTION**

**Préambule**

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Protocole à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée « la Convention »),

Vu la Résolution n° 1 et la Déclaration adoptées lors de la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme, tenue à Rome les 3 et 4 novembre 2000 ;

Vu les Déclarations adoptées par le Comité des Ministres le 8 novembre 2001, le 7 novembre 2002 et le 15 mai 2003, lors de ses 109<sup>e</sup>, 111<sup>e</sup> et 112<sup>e</sup> Sessions respectivement ;

Vu l'Avis n° 251 (2004), adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 28 avril 2004 ;

Considérant qu'il est nécessaire et urgent d'amender certaines dispositions de la Convention afin de maintenir et de renforcer l'efficacité à long terme du système de contrôle en raison principalement de l'augmentation continue de la charge de travail de la Cour européenne des Droits de l'Homme et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ;

Considérant, en particulier, qu'il est nécessaire de veiller à ce que la Cour continue de jouer son rôle prééminent dans la protection des droits de l'homme en Europe,

Sont convenus de ce qui suit :

**Article 1**

Le paragraphe 2 de l'article 22 de la Convention est supprimé.

**Article 2**

L'article 23 de la Convention est modifié comme suit :

**« Article 23 – Durée du mandat et révocation**

- 1 Les juges sont élus pour une durée de neuf ans. Ils ne sont pas rééligibles.
- 2 Le mandat des juges s'achève dès qu'ils atteignent l'âge de 70 ans.
- 3 Les juges restent en fonction jusqu'à leur remplacement. Ils continuent toutefois de connaître des affaires dont ils sont déjà saisis.
- 4 Un juge ne peut être relevé de ses fonctions que si les autres juges décident, à la majorité des deux tiers, que ce juge a cessé de répondre aux conditions requises. »

**Article 3**

L'article 24 de la Convention est supprimé.

**Article 4**

L'article 25 de la Convention devient l'article 24 et son libellé est modifié comme suit :

**« Article 24 – Greffe et rapporteurs**

- 1 La Cour dispose d'un greffe dont les tâches et l'organisation sont fixées par le règlement de la Cour.
- 2 Lorsqu'elle siège en formation de juge unique, la Cour est assistée de rapporteurs qui exercent leurs fonctions sous l'autorité du président de la Cour. Ils font partie du greffe de la Cour.»

**Article 5**

L'article 26 de la Convention devient l'article 25 («Assemblée plénière») et son libellé est modifié comme suit :

- 1 A la fin du paragraphe d, la virgule est remplacée par un point-virgule et le mot «et» est supprimé.
- 2 A la fin du paragraphe e, le point est remplacé par un point-virgule.
- 3 Un nouveau paragraphe f est ajouté, dont le libellé est :  
«f fait toute demande au titre de l'article 26, paragraphe 2.»

**Article 6**

L'article 27 de la Convention devient l'article 26 et son libellé est modifié comme suit :

**« Article 26 – Formations de juge unique, comités, Chambres et Grande Chambre**

- 1 Pour l'examen des affaires portées devant elle, la Cour siège en formations de juge unique, en comités de trois juges, en Chambres de sept juges et en une Grande Chambre de dix-sept juges. Les Chambres de la Cour constituent les comités pour une période déterminée.
- 2 A la demande de l'Assemblée plénière de la Cour, le Comité des Ministres peut, par une décision unanime et pour une période déterminée, réduire à cinq le nombre de juges des Chambres.
- 3 Un juge siégeant en tant que juge unique n'examine aucune requête introduite contre la Haute Partie contractante au titre de laquelle ce juge a été élu.
- 4 Le juge élu au titre d'une Haute Partie contractante partie au litige est membre de droit de la Chambre et de la Grande Chambre. En cas d'absence de ce juge, ou lorsqu'il n'est pas en mesure de siéger, une personne choisie par le président de la Cour sur une liste soumise au préalable par cette Partie siège en qualité de juge.
- 5 Font aussi partie de la Grande Chambre, le président de la Cour, les vice-présidents, les présidents des Chambres et d'autres juges désignés conformément au règlement de la Cour. Quand l'affaire est déférée à la Grande Chambre en vertu de l'article 43, aucun juge de la Chambre qui a rendu l'arrêt ne peut y siéger, à l'exception du président de la Chambre et du juge ayant siégé au titre de la Haute Partie contractante intéressée.»

**Article 7**

Après le nouvel article 26, un nouvel article 27 est inséré dans la Convention, dont le libellé est :

**« Article 27 – Compétence des juges uniques**

- 1 Un juge unique peut déclarer une requête introduite en vertu de l'article 34 irrecevable ou la rayer du rôle lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire.
- 2 La décision est définitive.
- 3 Si le juge unique ne déclare pas une requête irrecevable ou ne la raye pas du rôle, ce juge la transmet à un comité ou à une Chambre pour examen complémentaire.»

**Article 8**

L'article 28 de la Convention est modifié comme suit :

**« Article 28 – Compétence des comités**

- 1 Un comité saisi d'une requête individuelle introduite en vertu de l'article 34 peut, par vote unanime,
  - a la déclarer irrecevable ou la rayer du rôle lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire ; ou
  - b la déclarer recevable et rendre conjointement un arrêt sur le fond lorsque la question relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Protocoles qui est à l'origine de l'affaire fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour.
- 2 Les décisions et arrêts prévus au paragraphe 1 sont définitifs.
- 3 Si le juge élu au titre de la Haute Partie contractante partie au litige n'est pas membre du comité, ce dernier peut, à tout moment de la procédure, l'inviter à siéger en son sein en lieu et place de l'un de ses membres, en prenant en compte tous facteurs pertinents, y compris la question de savoir si cette Partie a contesté l'application de la procédure du paragraphe 1.b.»

**Article 9**

L'article 29 de la Convention est amendé comme suit :

- 1 Le libellé du paragraphe 1 est modifié comme suit : « Si aucune décision n'a été prise en vertu des articles 27 ou 28, ni aucun arrêt rendu en vertu de l'article 28, une Chambre se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles introduites en vertu de l'article 34. La décision sur la recevabilité peut être prise de façon séparée. »
- 2 Est ajoutée à la fin du paragraphe 2 une nouvelle phrase, dont le libellé est : « Sauf décision contraire de la Cour dans des cas exceptionnels, la décision sur la recevabilité est prise séparément. »
- 3 Le paragraphe 3 est supprimé.

**Article 10**

L'article 31 de la Convention est amendé comme suit :

- 1 A la fin du paragraphe a, le mot « et » est supprimé.



- 2 Le paragraphe b devient le paragraphe c et un nouveau paragraphe b est inséré, dont le libellé est :

« b se prononce sur les questions dont la Cour est saisie par le Comité des Ministres en vertu de l'article 46, paragraphe 4 ; et »

#### **Article 11**

L'article 32 de la Convention est amendé comme suit :

A la fin du paragraphe 1, une virgule et le nombre 46 sont insérés après le nombre 34.

#### **Article 12**

Le paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention est modifié comme suit :

- « 3 La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 34 lorsqu'elle estime :

- a que la requête est incompatible avec les dispositions de la Convention ou de ses Protocoles, manifestement mal fondée ou abusive ; ou
- b que le requérant n'a subi aucun préjudice important, sauf si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige un examen de la requête au fond et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne. »

#### **Article 13**

Un nouveau paragraphe 3 est ajouté à la fin de l'article 36 de la Convention, dont le libellé est :

- « 3 Dans toute affaire devant une Chambre ou la Grande Chambre, le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe peut présenter des observations écrites et prendre part aux audiences. »

#### **Article 14**

L'article 38 de la Convention est modifié comme suit :

##### **« Article 38 – Examen contradictoire de l'affaire »**

La Cour examine l'affaire de façon contradictoire avec les représentants des parties et, s'il y a lieu, procède à une enquête pour la conduite efficace de laquelle les Hautes Parties contractantes intéressées fourniront toutes facilités nécessaires. »

#### **Article 15**

L'article 39 de la Convention est modifié comme suit :

##### **« Article 39 – Règlements amiables »**

- 1 A tout moment de la procédure, la Cour peut se mettre à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire s'inspirant du respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles.
- 2 La procédure décrite au paragraphe 1 est confidentielle.

- 3 En cas de règlement amiable, la Cour raye l'affaire du rôle par une décision qui se limite à un bref exposé des faits et de la solution adoptée.
- 4 Cette décision est transmise au Comité des Ministres qui surveille l'exécution des termes du règlement amiable tels qu'ils figurent dans la décision.»

#### Article 16

L'article 46 de la Convention est modifié comme suit :

##### « Article 46 – Force obligatoire et exécution des arrêts

- 1 Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.
- 2 L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution.
- 3 Lorsque le Comité des Ministres estime que la surveillance de l'exécution d'un arrêt définitif est entravée par une difficulté d'interprétation de cet arrêt, il peut saisir la Cour afin qu'elle se prononce sur cette question d'interprétation. La décision de saisir la Cour est prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité.
- 4 Lorsque le Comité des Ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, après avoir mis en demeure cette Partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation au regard du paragraphe 1.
- 5 Si la Cour constate une violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres afin qu'il examine les mesures à prendre. Si la Cour constate qu'il n'y a pas eu violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres, qui décide de clore son examen.»

#### Article 17

L'article 59 de la Convention est amendé comme suit :

- 1 Un nouveau paragraphe 2 est inséré, dont le libellé est :
- « 2 L'Union européenne peut adhérer à la présente Convention. »
- 2 Les paragraphes 2, 3 et 4 deviennent respectivement les paragraphes 3, 4 et 5.

#### Dispositions finales et transitoires

#### Article 18

- 1 Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par :
  - a signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ; ou
  - b signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.
- 2 Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

**Article 19**

Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Parties à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 18.

**Article 20**

- 1 A la date de l'entrée en vigueur du présent Protocole, ses dispositions s'appliquent à toutes les requêtes pendantes devant la Cour ainsi qu'à tous les arrêts dont l'exécution fait l'objet de la surveillance du Comité des Ministres.
- 2 Le nouveau critère de recevabilité inséré par l'article 12 du présent Protocole dans l'article 35; paragraphe 3.b de la Convention, ne s'applique pas aux requêtes déclarées recevables avant l'entrée en vigueur du Protocole. Dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent Protocole, seules les Chambres et la Grande Chambre de la Cour peuvent appliquer le nouveau critère de recevabilité.

**Article 21**

A la date d'entrée en vigueur du présent Protocole, la durée du mandat des juges accomplissant leur premier mandat est prolongée de plein droit pour atteindre un total de neuf ans. Les autres juges terminent leur mandat, qui est prolongé de plein droit de deux ans.

**Article 22**

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe :

- a toute signature ;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;
- c la date d'entrée en vigueur du présent Protocole conformément à l'article 19 ; et
- d tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

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

Done at Strasbourg, this 13th day of May 2004, in English and in 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.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 13 mai 2004, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Certified a true copy of the sole original document, in English and in French, deposited in the archives of the Council of Europe.

Copie certifiée conforme à l'exemplaire original unique en langues française et anglaise, déposé dans les archives du Conseil de l'Europe.

Strasbourg, 20 July 2004

The Director General of Legal Affairs  
of the Council of Europe,

Le Directeur Général des Affaires Juridiques  
du Conseil de l'Europe,

Guy DE VEL

