



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore DREOSTO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 GENNAIO 2023**

Ratifica ed esecuzione del 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

ONOREVOLI SENATORI. - Come è noto il 2 ottobre 2013 il nostro Paese ha approvato il Protocollo n. 16 di *addenda* alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Si tratta di un accordo pattizio che permette alle più alte giurisdizioni nazionali di adire in via meramente consultiva la Corte europea dei diritti dell'uomo (EDU) di Strasburgo in caso di dubbi sulla corretta applicabilità del diritto comune.

A tutt'oggi, l'Italia resta uno dei pochissimi *partner* europei a non aver ancora ratificato detto Protocollo.

Nella scorsa legislatura è stato dato il via libera alla ratifica del ben più articolato Protocollo n. 15 (ai sensi della legge 15 gennaio 2021, n. 11) ma il dibattito parlamentare si è ivi arenato, anche per l'emergenza contestuale di nuovi e ben urgenti argomenti di confronto.

Diventa ora necessario riprendere con estrema urgenza le fila di quel discorso troncato nel cuore del contraddittorio parlamentare e allineare l'Italia a tutti gli altri Paesi d'Europa che aderiscono alla Convenzione.

La questione dell'armonizzazione del diritto interno, sempre più interconnesso con quello internazionale promosso dalla Corte di giustizia dell'Unione europea di Lussemburgo e dalla stessa Corte EDU, appare, in-

fatti, di estrema attualità e rilevanza. Non foss'altro per la semplice constatazione che un rinvio pregiudiziale, fatta salva la libera determinazione del giudice nazionale di decidere diversamente rispetto al parere ricevuto, può evitare *ab origine* successivi ricorsi da parte di cittadini lesi nelle prerogative fondamentali e cospicue uscite finanziarie per lo Stato a titolo di risarcimento dei danni e rimborso delle spese.

Gli articoli 1 e 2 dispongono circa l'autorizzazione alla ratifica del Protocollo da parte del Presidente della Repubblica e il relativo ordine di esecuzione.

L'articolo 3 designa le alte giurisdizioni cui è riservata la facoltà di rinvio, individuate solo nella Corte costituzionale, nella Suprema Corte di cassazione e nel Consiglio di Stato.

Il comma 2 dello stesso articolo prevede che per tutto il tempo necessario al completamento dell'*iter* di rinvio alla Corte EDU il procedimento nazionale da cui è originata l'istanza di parere resti sospeso senza riserve. Un appunto particolare va alla prescrizione penale, i cui termini sono anch'essi espressamente sospesi sino alla ricezione del parere della Corte.

L'articolo 4, infine, dispone in merito all'immediata entrata in vigore della legge.

**DISEGNO DI LEGGE**

---

## Art. 1.

*(Autorizzazione alla ratifica)*

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il 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.

## Art. 2.

*(Ordine di esecuzione)*

1. Piena ed intera esecuzione è data al Protocollo di cui all'articolo 1 della presente legge a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto previsto dall'articolo 8 del Protocollo stesso.

## Art. 3

*(Alte giurisdizioni competenti per la richiesta di pareri e sospensione dei relativi procedimenti)*

1. La Corte costituzionale, la Suprema Corte di cassazione e il Consiglio di Stato sono le alte giurisdizioni designate, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del Protocollo di cui all'articolo 1 della presente legge, a presentare alla Corte europea dei diritti dell'uomo richieste di pareri consultivi.

2. In caso di presentazione alla Corte europea di diritti dell'uomo delle richieste di cui al comma 1, fino alla ricezione del relativo parere consultivo il procedimento giurisdizionale è sospeso e sono altresì sospesi

i termini di decorrenza della prescrizione penale.

Art. 4.

*(Entrata in vigore)*

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

**PROTOCOL No. 16  
TO THE CONVENTION FOR THE PROTECTION  
OF HUMAN RIGHTS  
AND FUNDAMENTAL FREEDOMS**

**PROTOCOLE N° 16  
À LA CONVENTION DE SAUVEGARDE  
DES DROITS DE L'HOMME  
ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES**

## 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.

### Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Hautes Parties contractantes 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 »), signataires du présent Protocole,

Vu les dispositions de la Convention, notamment l'article 19 établissant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour »);

Considérant que l'extension de la compétence de la Cour pour donner des avis consultatifs renforcera l'interaction entre la Cour et les autorités nationales, et consolidera ainsi la mise en œuvre de la Convention, conformément au principe de subsidiarité ;

Vu l'Avis n° 285 (2013) adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 28 juin 2013,

Sont convenus de ce qui suit :

### Article 1

- 1 Les plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante, telles que désignées conformément à l'article 10, peuvent adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles.
- 2 La juridiction qui procède à la demande ne peut solliciter un avis consultatif que dans le cadre d'une affaire pendante devant elle.
- 3 La juridiction qui procède à la demande motive sa demande d'avis et produit les éléments pertinents du contexte juridique et factuel de l'affaire pendante.

### Article 2

- 1 Un collège de cinq juges de la Grande Chambre se prononce sur l'acceptation de la demande d'avis consultatif au regard de l'article 1. Tout refus du collège d'accepter la demande est motivé.
- 2 Lorsque le collège accepte la demande, la Grande Chambre rend un avis consultatif.
- 3 Le collège et la Grande Chambre, visés aux paragraphes précédents, comprennent de plein droit le juge élu au titre de la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a procédé à la demande. 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.

## Article 3

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

## Article 4

- 1 Reasons shall be given for advisory opinions.
- 2 If the advisory opinion does not represent, in whole or in part, the unanimous opinion of the judges, any judge shall be entitled to deliver a separate opinion.
- 3 Advisory opinions shall be communicated to the requesting court or tribunal and to the High Contracting Party to which that court or tribunal pertains.
- 4 Advisory opinions shall be published.

## Article 5

Advisory opinions shall not be binding.

## Article 6

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

## Article 7

- 1 This Protocol shall be open for signature by the High Contracting Parties to the Convention, which may express their consent to be bound by:
  - a signature without reservation as to ratification, acceptance or approval; or
  - b signature subject to ratification, acceptance or approval, followed by ratification, acceptance or approval.
- 2 The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

## Article 8

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

## Article 3

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a procédé à la demande ont le droit de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences. Le Président de la Cour peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, inviter toute autre Haute Partie contractante ou personne à présenter également des observations écrites ou à prendre part aux audiences.

## Article 4

- 1 Les avis consultatifs sont motivés.
- 2 Si l'avis consultatif n'exprime pas, en tout ou en partie, l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion séparée.
- 3 Les avis consultatifs sont transmis à la juridiction qui a procédé à la demande et à la Haute Partie contractante dont cette juridiction relève.
- 4 Les avis consultatifs sont publiés.

## Article 5

Les avis consultatifs ne sont pas contraignants.

## Article 6

Les Hautes Parties contractantes considèrent les articles 1 à 5 du présent Protocole comme des articles additionnels à la Convention, et toutes les dispositions de la Convention s'appliquent en conséquence.

## Article 7

- 1 Le présent Protocole est ouvert à la signature des Hautes Parties contractantes à la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liées par :
  - a la signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ; ou
  - b la 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 8

- 1 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 dix Hautes Parties contractantes à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 7.
- 2 Pour toute Haute Partie contractante à la Convention qui exprimera ultérieurement son consentement à être liée par le présent Protocole, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de l'expression de son consentement à être liée par le Protocole conformément aux dispositions de l'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.

## Article 9

Aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent Protocole au titre de l'article 57 de la Convention.

## Article 10

Chaque Haute Partie contractante à la Convention indique, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, au moyen d'une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, quelles juridictions elle désigne aux fins de l'article 1, paragraphe 1, du présent Protocole. Cette déclaration peut être modifiée à tout moment de la même manière.

## Article 11

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe et aux autres Hautes Parties contractantes à la Convention :

- a toute signature ;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;
- c toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole conformément à l'article 8 ;
- d toute déclaration faite en vertu de l'article 10 ; et
- e 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 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.

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

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

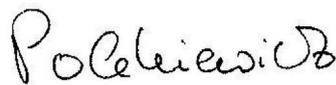
Fait à Strasbourg, le 2 octobre 2013, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et aux autres Hautes Parties contractantes à la Convention.

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

Strasbourg,

The Director of Legal Advice  
and Public International Law  
of the Council of Europe,

Le Directeur du Conseil Juridique et  
du Droit International Public  
du Conseil de l'Europe,



Jörg POLAKIEWICZ

## 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.