

ROSARIO SAPIENZA

**IL PROTOCOLLO ADDIZIONALE 15
ALLA CONVENZIONE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO**

2013 – 1.3

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*
Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*
Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile, Giuseppe Matarazzo, Giuliana Quattrocchi*

Volume chiuso nel mese di giugno 2013

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è on line
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585
Cattedra di Diritto Internazionale
Via Gallo, 24 - 95124 Catania
E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it
Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it
Tel: 095 230857 - Fax 095 230489

Da quando con il protocollo addizionale n. 11 il sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stato riformato consentendo agli individui l'accesso diretto alla Corte, senza la mediazione della Commissione, ha acquisito crescente interesse il tema della ulteriore riforma del sistema, atteso che l'accesso diretto degli individui aveva determinato non solamente un numero sempre crescente di ricorsi, ma anche la pressante esigenza di un ripensamento del modus operandi della Corte e del suo sistema di ricorsi.

Il Protocollo addizionale n.15 che oggi presentiamo è uno dei primi risultati concreti di un processo di riforma del sistema della Convenzione, che ha conosciuto un importante momento di rilancio negli ultimi anni con le Conferenze di Alto Livello di Interlaken (2010), di Izmir (2011) e di Brighton (2012)

La Redazione

Il 26 aprile 2013, su rapporto della Commissione degli affari giuridici e dei diritti umani, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha espresso con l'Opinione 283 (2013) parere favorevole alla adozione da parte del Comitato dei Ministri del progetto di protocollo addizionale n. 15 alla Convenzione europea dei diritti umani, elaborato dallo Steering Committee on Human Rights, che è poi stato aperto alla firma il 24 giugno.

Si tratta di uno dei primi risultati concreti di un processo di riforma del sistema della Convenzione, che ha conosciuto un importante momento di rilancio negli ultimi anni con le Conferenze di Alto Livello di Interlaken (2010), di Izmir (2011) e di Brighton (2012), ma che è in realtà cominciato dalla fine degli anni novanta, quando il Protocollo addizionale n. 11 riformò il sistema dei ricorsi della Convenzione prevedendo la possibilità per gli individui di adire direttamente la Corte europea dei diritti umani.

Da quando con il protocollo addizionale n. 11 il sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stato riformato consentendo agli individui l'accesso diretto alla Corte, senza la mediazione della Commissione, ha acquisito crescente interesse il tema della ulteriore riforma del sistema, atteso che l'accesso diretto degli individui aveva determinato non solamente un numero sempre crescente di ricorsi, ma anche la pressante esigenza di un ripensamento del modus operandi della Corte e del suo sistema di ricorsi.

In particolare, diventa sempre più urgente definire meglio il complesso rapporto tra la Corte europea e le giurisdizioni interne degli Stati membri, dato che la competenza della Corte appare sempre di più come una parte di un sistema giudiziario unitario nel quale si integrano le competenze dei giudici interni e quella della Corte stessa.

Ciò ha fatto sì che sempre di più la Corte sia stata vista come un organo di tutela dei diritti umani all'interno di un sistema di garanzia di natura intrinsecamente costituzionale, nascente dalla rinnovata integrazione tra le competenze dei giudici interni e della Corte stessa, sistema che uscirebbe rafforzato proprio dalla previsione di un ricorso individuale direttamente indirizzato alla Corte europea.

Gli emendamenti alla Convenzione che hanno trovato posto nel progetto di Protocollo no. 15 sono di varia natura e incidenza. Tre sono di importanza più tecnica, come la riduzione da sei a quattro mesi a partire dalla decisione interna

definitiva del termine per proporre il ricorso alla Corte, l'abrogazione del diritto di veto che attualmente le parti (ricorrente e Stato convenuto) possono esercitare quando una Camera della Corte decida di spogliarsi di un caso in favore della Grande Camera (art. 30 della Convenzione), la modifica del limite di età per la eleggibilità dei giudici che viene portato a 65 anni (con la possibilità di portare a termine l'intero mandato di nove anni, e dunque arrivare a 74 anni, mentre oggi i giudici rimangono in carica fino a 70 anni).

Le altre due modifiche sono, direi, di maggior respiro e riguardano entrambe il complesso problema dell'equilibrio tra il ricorso interno e il ricorso internazionale. Una rappresenta una modifica di un recente emendamento dell'articolo 35 della Convenzione in materia di ammissibilità dei ricorsi alla Corte voluto dal protocollo addizionale n. 14 (entrato in vigore nel 2010) e consiste nella eliminazione della previsione secondo cui la Corte non può rifiutare di esaminare un ricorso quando esso non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno. Questa previsione venne inserita dal protocollo n. 14 per evitare che venissero respinti ricorsi che non avevano ricevuto adeguata trattazione al livello interno (così costruendo il ricorso internazionale come una specie di ultima spiaggia per un ricorso interno che non fosse stato adeguatamente trattato). Con la riforma prevista dal Protocollo n. 15, secondo quanto richiesto dalla Dichiarazione di Brighton, questa limitazione viene eliminata e dunque la Corte potrà muoversi con maggiore libertà, sempreché comunque la violazione dedotta non abbia causato un pregiudizio grave al ricorrente o non coinvolga questioni di notevole interesse per la protezione dei diritti dell'uomo. Si tratta di un primo passo verso il riconoscimento alla Corte di un potere (che alcuni vorrebbero addirittura discrezionale) di scegliere i ricorsi sui quali pronunziarsi.

La seconda modifica riguarda invece l'inserimento nel Preambolo della Convenzione di un esplicito riferimento alla dottrina del margine d'apprezzamento statale e al principio di sussidiarietà. Secondo il disposto dell'articolo 1 del protocollo n. 15 infatti:

At the end of the Preamble to the Convention, a new paragraph shall be added, which shall read as follows:

“Affirming that the High Contracting Parties, in accordance with the principle of subsidiarity, have the primary responsibility to secure the rights and freedoms defined in this Convention and the Protocols thereto, and in doing so

enjoy a margin of appreciation, subject to the supervisory jurisdiction of the European Court of Human Rights established by this Convention”

nel quale, come si vede, l'idea della sussidiarietà del sistema della Convenzione viene posta in relazione sia con la primaria responsabilità degli Stati nella tutela dei diritti enunciati e garantiti dalla Convenzione, sia con il riconoscimento del margine d'apprezzamento del quale gli Stati godono nell'assolvimento di questa primaria responsabilità, beninteso sotto la supervisione della Corte. Una formula complessa, come si vede, che cela dietro la sua bella e rassicurante struttura sintattica (nella quale pare che tutto si tenga in forza della coerenza di una stringente *consecutio* logica) anni di stratificazione giurisprudenziale alla ricerca proprio di questo delicato equilibrio.

La previsione relativa al margine d'apprezzamento però appare ispirata non tanto all'esigenza di una consacrazione ufficiale nel testo della Convenzione della nota dottrina interpretativa elaborata dalla Corte nel corso della sua giurisprudenza, quanto piuttosto alla volontà, condivisa da molti Stati, di indurre la Corte a non andare oltre il margine d'apprezzamento nell'esercizio dei suoi poteri di controllo, cosa alla quale, in verità, si è sempre più spesso indotta la Corte. Mi pare infatti che la Corte abbia da qualche tempo mutato il suo *modus operandi* concedendo sempre meno al margine d'apprezzamento e muovendo invece decisamente verso la costruzione di *standards* europei, starei per dire a tutti i costi. Sempre più spesso la Corte europea identifica situazioni nelle quali potrebbe riconoscere agli Stati un margine d'apprezzamento anche ampio, per poi concludere invece che l'esistenza di questo margine d'apprezzamento non le impedisce di considerare il comportamento statale in violazione della Convenzione.

Piccoli passi, come si vede, alla ricerca di un difficile equilibrio tra momento internazionale e momento interno nella tutela dei diritti dell'uomo nel sistema della Convenzione di Strasburgo. Adesso occorrerà attendere la ratifica da parte di tutti gli Stati parti della Convenzione per vedere operare il protocollo n. 15 e, d'altra parte, attendere gli ulteriori sviluppi del lavoro in corso in seno allo Steering Committee on Human Rights (Rosario Sapienza)

Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Strasbourg, 24.VI.2013

Preamble

The member States of the Council of Europe and the 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”), signatory hereto,

Having regard to the declaration adopted at the High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, held in Brighton on 19 and 20 April 2012, as well as the declarations adopted at the conferences held in Interlaken on 18 and 19 February 2010 and İzmir on 26 and 27 April 2011;

Having regard to Opinion No. 283 (2013) adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 26 April 2013;

Considering the need to ensure that the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as “the Court”) can continue to play its pre-eminent role in protecting human rights in Europe,

Have agreed as follows:

Article 1

At the end of the preamble to the Convention, a new recital shall be added, which shall read as follows:

“Affirming that the High Contracting Parties, in accordance with the principle of subsidiarity, have the primary responsibility to secure the rights and freedoms defined in this Convention and the Protocols thereto, and that in doing so they enjoy a margin of appreciation, subject to the supervisory jurisdiction of the European Court of Human Rights established by this Convention,”.

Article 2

1. In Article 21 of the Convention, a new paragraph 2 shall be inserted, which shall read as follows:

“Candidates shall be less than 65 years of age at the date by which the list of three candidates has been requested by the Parliamentary Assembly, further to Article 22.”

2. Paragraphs 2 and 3 of Article 21 of the Convention shall become paragraphs 3 and 4 of Article 21 respectively.

3. Paragraph 2 of Article 23 of the Convention shall be deleted. Paragraphs 3 and 4 of Article 23 shall become paragraphs 2 and 3 of Article 23 respectively.

Article 3

In Article 30 of the Convention, the words “unless one of the parties to the case objects” shall be deleted.

Article 4

In Article 35, paragraph 1 of the Convention, the words “within a period of six months” shall be replaced by the words “within a period of four months”.

Article 5

In Article 35, paragraph 3, sub-paragraph b of the Convention, the words “and provided that no case may be rejected on this ground which has not been duly considered by a domestic tribunal” shall be deleted.

Final and transitional provisions

Article 6

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 7

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 all

High Contracting Parties to the Convention have expressed their consent to be bound by the Protocol, in accordance with the provisions of Article 6.

Article 8

1. The amendments introduced by Article 2 of this Protocol shall apply only to candidates on lists submitted to the Parliamentary Assembly by the High Contracting Parties under Article 22 of the Convention after the entry into force of this Protocol.

2. The amendment introduced by Article 3 of this Protocol shall not apply to any pending case in which one of the parties has objected, prior to the date of entry into force of this Protocol, to a proposal by a Chamber of the Court to relinquish jurisdiction in favour of the Grand Chamber.

3. Article 4 of this Protocol shall enter into force following the expiration of a period of six months after the date of entry into force of this Protocol. Article 4 of this Protocol shall not apply to applications in respect of which the final decision within the meaning of Article 35, paragraph 1 of the Convention was taken prior to the date of entry into force of Article 4 of this Protocol.

4. All other provisions of this Protocol shall apply from its date of entry into force, in accordance with the provisions of Article 7.

Article 9

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) the date of entry into force of this Protocol in accordance with Article 7; and
- d) any other act, notification or communication relating to this Protocol.

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

Done at Strasbourg, this 24th day of June 2013, 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 and to the other High Contracting Parties to the Convention.