

Maria Manuela Pappalardo

**Brevi considerazioni
sull'entrata in vigore del Protocollo
addizionale n. 15 alla CEDU**

2021- 4.8

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



La Redazione di FLADI-FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale*

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Federica Antonietta Gentile, Gemma Halliday, Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori: *Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Testo chiuso nel mese di dicembre 2021

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 Crociferi, 81 - 95124 Catania

E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it

Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

1. Lo scorso 1° agosto è entrato in vigore il protocollo addizionale n. 15 alla Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), che è intervenuto a modificare alcuni articoli della Convenzione, secondo una tecnica ormai di uso comune per aggiornare il disposto dei trattati internazionali¹.

Naturalmente occorre che questi protocolli, veri e propri trattati di aggiornamento, vengano ratificati da tutti gli Stati parti.

Per questo protocollo mancava ormai solo l'ultima ratifica, quella dell'Italia (sic!), finalmente avvenuta il 21 aprile di quest'anno, dopo un lungo e travagliato iter parlamentare².

La necessità di rinnovare il *modus operandi* della Corte e il suo sistema di ricorsi ha cominciato ad essere più pressante già con l'introduzione nel sistema CEDU del protocollo addizionale n. 11. L'accesso diretto alla Corte da parte degli individui, senza la mediazione della Commissione, ha determinato, infatti, un aumento di ricorsi, evidenziando le maggiori criticità del funzionamento del sistema.

2. Tra le modifiche più significative introdotte dal protocollo n. 15, tre sono di importanza più tecnica. In particolare,

- la riduzione, da sei a quattro mesi a partire dalla decisione interna definitiva, del termine per proporre il

¹ Sul protocollo numero 15 si veda lo scritto di Sapienza in questa stessa rivista (2013-1.3).

² Sostanzialmente i problemi riguardavano il protocollo n. 16, che, come si sa, prevede una competenza consultiva per la Corte europea dei diritti dell'uomo, molto somigliante alla competenza pregiudiziale della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Sul protocollo 16 sia consentito rinviare al mio scritto di presentazione in questa rivista 2014-1.4. Sulla vicenda della ratifica italiana vedi, per tutti, A. Cannone, *Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione dei Protocolli 15 e 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: audizioni parlamentari*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, p. 859 ss.

ricorso alla Corte (la cui applicabilità è però differita al 1° febbraio 2022, in virtù dell'articolo 8.3 dello stesso protocollo),

- 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).

Gli altri emendamenti riguardano due ambiti entrambi interessati dal complesso problema dell'equilibrio tra il ricorso interno, ossia quello presentato davanti a un giudice nazionale, e il ricorso internazionale, ossia quello presentato davanti alla Corte europea.

3. L'intervento emendativo in materia di ammissibilità dei ricorsi alla Corte definisce e completa quanto avviato con il protocollo addizionale n. 14 (entrato in vigore nel 2010) che, all'articolo 35 CEDU, aveva introdotto una ulteriore clausola di salvaguardia finalizzata a garantire l'ammissibilità dei casi non debitamente considerati da un tribunale interno.

Si voleva, in breve, evitare che i ricorsi non trattati adeguatamente al livello interno venissero respinti, delineando una sorta di ultimissima istanza attraverso il ricorso internazionale,

sebbene solo in quella specifica circostanza³. Il protocollo n. 15 dunque sopprime la suddetta clausola di salvaguardia circoscrivendo alla sola condizione della presenza di un pregiudizio importante, subito dal ricorrente, l'obbligo per la Corte di esaminare il ricorso. L'emendamento in questione, inoltre, codifica tra i criteri di ricevibilità di cui all'articolo 35 CEDU il principio della "soglia minima" (*de minimis non curat praetor*), per stabilire l'ammissibilità dei ricorsi che raggiungono, appunto, una soglia minima di gravità⁴. Tale modifica si applicherà anche ai ricorsi pendenti al momento dell'entrata in vigore del protocollo con l'effetto positivo di alleggerire la mole del contenzioso per i giudici di Strasburgo, nel rispetto comunque della massima tutela dei diritti nei giudizi interni.

4. Il secondo ambito oggetto di emendamento riguarda invece l'inserimento nel Preambolo della Convenzione di un esplicito riferimento alla dottrina del margine d'apprezzamento statale e al principio di sussidiarietà. Spetta in primo luogo alle parti, in conformità al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti umani contemplati nel testo della Convenzione.

Nel sistema della Convenzione la logica della sussidiarietà opera, infatti, sia in relazione con la primaria responsabilità degli Stati nella tutela dei diritti enunciati e garantiti dalla Convenzione, sia con il riconoscimento agli Stati di una certa

³ Vedi l'intervento di Sapienza alla tavola rotonda di Ferrara del 2005 *L'interprétation de la clause 'si l'affaire n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne'*, ora in F. Salerno (éd.), *La nouvelle procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme après le Protocole n° 14*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 107 ss.

⁴ N. Vogiatzis, *The Admissibility Criterion under Article 35(3)(b) ECHR: Significant Disadvantage to Human Rights Protection*, *International and Comparative Law Quarterly*, 65(1), 2016, pp. 185-212.

libertà di apprezzamento nell'assolvimento di questa primaria responsabilità, beninteso sotto la supervisione della Corte⁵.

Si tratta del portato del cosiddetto Processo di Interlaken, una complessa vicenda negoziale che ha riportato in primo piano il ruolo degli Stati parti nella riscrittura di alcune parti della Convenzione⁶.

Una soluzione che adesso sembra premiare il momento interno della tutela, limitando assai il potere di controllo della Corte, ma che non esclude, se la Corte saprà e vorrà dominare il campo, che i meccanismi europei di tutela ne risultino potenziati, attraverso una maggiore collaborazione con gli organi giudiziari degli Stati parti della Convenzione.

5. Come si vede, dunque, il sistema della Convenzione merita di essere definito un sistema vivente, capace di interagire con l'ambiente che lo circonda e di adattarsi ad esso.

Non resta che attendere di vedere alla prova le modifiche previste dal Protocollo.

I testi normativi, si sa, vivono di vita propria.

⁵ R. Sapienza, *Principio di Sussidiarietà e dottrina del Margine d'apprezzamento nella Dichiarazione di Copenhagen sul futuro della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Liber Amicorum Angelo Davì, La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, Napoli 2019, Vol. III p. 2085 ss.

⁶ Sul Processo di Interlaken sia consentito rinviare al mio *The 2018 Copenhagen Declaration. A New Step Forward for the Interlaken Process?* *CRIO Papers* 43 (2019)

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.