

LINA PANELLA*

LA MANCATA RATIFICA ITALIANA DEL PROTOCOLLO N. 16 ANNESSO ALLA CEDU

Il 23 settembre 2020, le Commissioni II e III della Camera dei deputati, riunite in sede referente, hanno proseguito l'esame del disegno di legge C.1124 Governo e C.35, relativo alla *Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 24 giugno 2013, e 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*, già discusso, da ultimo, nella seduta del 29 luglio u.s.

Come risulta dal resoconto parlamentare, il Presidente, on. Pino Cabras, ha ricordato che, in quest'ultima seduta, a seguito dell'approvazione di un emendamento presentato dalle relatrici del disegno di legge, le deputate Carla Giuliano per la II Commissione e Yana Chiara Ehm per la III Commissione, entrambe appartenenti al Movimento 5 stelle, era stato espunto dal testo base ogni riferimento alla ratifica del Protocollo n. 16. Il nuovo testo, avente ad oggetto esclusivamente la ratifica del Protocollo n. 15, è stato poi trasmesso alle Commissioni competenti in sede consultiva. Il Presidente, a tale proposito, ha comunicato che era pervenuto il parere favorevole della Commissione Bilancio, mentre la Commissione Politiche dell'Unione europea aveva espresso parere favorevole invitando le Commissioni ad addivenire quanto prima anche alla ratifica del Protocollo n. 16 al fine di avere nuovi strumenti idonei a favorire ulteriormente l'interazione e il dialogo tra i giudici nazionali e la Corte europea dei diritti dell'uomo, in coerenza con l'obiettivo di una maggiore armonizzazione ed efficacia della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali previsti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli. Le Commissioni II e III hanno approvato, quindi, l'emendamento e deliberato di conferire il mandato alle relatrici di riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento in esame. Il disegno di legge *relativo alla sola ratifica del protocollo 15* è stato inviato all'Assemblea della Camera che lo ha approvato il 30 settembre 2020 e trasmesso al Senato. In quell'occasione, la relatrice del provvedimento ha dichiarato che il rinvio della ratifica del Protocollo n. 16 si giustificava *“a causa di profili di criticità connessi al rischio di erosione del ruolo delle Alte Corti giurisdizionali italiane e dei principi fondamentali del nostro ordinamento”*.

Questo rinvio *sine die* appare piuttosto come una pietra tombale sulla ratifica di un Trattato internazionale firmato dall'Italia e del quale le giurisdizioni superiori italiane e la

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Messina.

stessa Corte costituzionale avevano invece auspicato l'entrata in vigore. Al riguardo basti ricordare il comunicato stampa della Corte costituzionale dell'11 gennaio 2019, diffuso in occasione dell'incontro che si è svolto presso la Consulta fra le Alte Corti nazionali e la Corte Edu nel gennaio 2019, nel quale si legge espressamente “ ... *dalla discussione è emersa anzitutto la necessità che le Corti europee in una fase storica di debolezza, in alcuni Paesi, dei diritti fondamentali dialoghino tra loro per la piena tutela di questi diritti, anche assicurando l'armonizzazione delle rispettive giurisprudenze. A questo scopo è stata sottolineata l'urgenza dell'approvazione da parte del Parlamento italiano, del disegno di legge di ratifica ed attuazione del Protocollo n. 16 che consente un effettivo dialogo con la Corte di Strasburgo attraverso la richiesta di pareri sulle questioni oggetto di giudizio delle Corti italiane*”. In altri termini tutte le giurisdizioni nazionali, compresa la Corte costituzionale, a chiare lettere auspicavano una pronta approvazione del Protocollo.

Stando così le cose, a parere di chi scrive, molti punti restano da chiarire in questa vicenda che, certamente, va approfondita ed analizzata da parte di Accademici, di Organi giudiziari nazionali e sovranazionali, oltre che dall'Avvocatura, in quanto segna un arretramento rispetto al ruolo assunto dal diritto di matrice sovranazionale, principalmente nell'ambito della tutela dei diritti umani.

Le Commissioni parlamentari e la plenaria Camera, nel decidere di rinviare la ratifica del Protocollo n. 16, si sono allineate alla posizione, non maggioritaria in realtà, di quei costituzionalisti che considerano tale provvedimento un *vulnus* per la sovranità interna e per la Corte costituzionale. Per tutti è sufficiente citare quanto sostenuto dal prof. Massimo Luciani nella sua articolata audizione innanzi la Commissione giustizia della Camera dei deputati del 26 novembre 2019 nella quale, mettendo in evidenza tutti i rischi che la ratifica del Protocollo n. 16 poteva comportare, si è detto convinto che...*in materia di protezione dei diritti l'ultima parola debba spettare alle Corti costituzionali nazionali, che applicano come paradigma testi costituzionali frutto di lotte politiche e di decisioni democratiche, non trattati internazionali frutto di negoziazioni fra governi*”, sminuendo, se non vanificando, l'evoluzione e l'efficacia delle norme in materia di protezione internazionale dei diritti dell'uomo.

La Camera, quindi, non ha ritenuto di seguire l'orientamento di coloro i quali, come Guido Raimondi, già Presidente della Corte Edu, e Raffaele Sabato, attuale giudice italiano presso la stessa Corte, nell'ambito delle stesse audizioni parlamentari, avevano al contrario sottolineato l'estrema utilità del Protocollo al fine di intensificare e rendere più proficuo il dialogo tra le Corti.

Un ulteriore spunto di riflessione riguarda la situazione in cui in questo momento si trova l'Italia per la mancata ratifica del Protocollo n. 16 e che certamente peggiorerà nel prossimo futuro. Il Protocollo, infatti, è entrato in vigore nel 2018 e, già due Corti superiori (la Cassazione francese e la Corte costituzionale armena) hanno avviato procedure di consultazione, e la Corte ha già espresso il primo parere. È di tutta evidenza che i pareri della CEDU si diffonderanno rapidamente influenzando le corrispondenti decisioni delle corti nazionali. Avremo così giurisdizioni nazionali protagoniste di una nuova forma di dialogo con la Corte Edu, al quale potranno dare il loro contributo; e giurisdizioni dei Paesi che non hanno ratificato che non potranno avvalersi di questa ulteriore forma di interlocuzione con la stessa Corte, ma che, inevitabilmente, non potranno ignorare quanto questo organo indicherà nei suoi pareri.

Per non perdere questa occasione, bisogna solo augurarsi un *revirement* del legislatore, che faccia fronte agli impegni liberamente assunti e riporti il nostro Paese in prima linea nella difesa dei diritti individuali e nel riconoscimento del ruolo assunto dalla Corte Edu.