

**OSSERVAZIONI DELL'AMBASCIATORE MICHELE GIACOMELLI, RAPPRESENTANTE PERMANENTE  
D'ITALIA PRESSO IL CONSIGLIO D'EUROPA**

Sono riconoscente per questa opportunità di fornire elementi di interesse che possano contribuire a orientare la vostra decisione futura sulla ratifica dei Protocolli 15 e 16.

**Vorrei per prima cosa definire il perimetro del mio intervento**, che si rivolgerà **principalmente**, anche se non esclusivamente, alle implicazioni di **carattere politico, di operatività e di immagine** che la mancata ratifica dei due Protocolli ha sull'azione dell'Italia nel Consiglio d'Europa. E' su tali aspetti che, come Rappresentante presso il Consiglio d'Europa, ho il privilegio e la responsabilità di attirare la vostra attenzione.

Vorrei fare ciò partendo dall'elemento di base costituito dal fatto che il Consiglio d'Europa rappresenta un tutto, pur nella ricchezza della sua articolazione istituzionale e nella diversità degli assetti che regolano i suoi organi ed istituzioni. La Corte europea dei diritti dell'uomo, come detto con una felice espressione dal Presidente della Corte, Linos-Alexandre Sicilianos in un suo recente intervento davanti al Comitato dei Ministri, è **"totalmente indipendente, ma pienamente integrata nell'Organizzazione"**.

La Corte costituisce quindi un sistema unico al mondo ed interviene, con il ruolo che le è proprio, a dare sostanza all'impegno collettivo per la promozione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto in uno spazio pan-europeo di circa 830 milioni di abitanti.

-----  
**Fatta questa doverosa premessa, vorrei adesso affrontare in modo più specifico la diversità delle conseguenze che assume per l'azione del nostro Paese nell'Organizzazione il protrarsi della mancata ratifica da parte dell'Italia dei due Protocolli.**

Per quanto riguarda il **Protocollo 16**, le conseguenze sono infatti limitate. Il Protocollo è già in vigore, a seguito della ratifica di 13 Paesi (rispetto al limite dei 10 necessari). Questo fa sì che qualora si ritenesse **necessario procedere ad un supplemento di riflessione**, per approfondire sul piano giuridico gli effetti che sarebbero prodotti dalle disposizioni del Protocollo, ciò non costituirebbe un fattore particolarmente problematico. Ed in effetti, gli auspici che vengono formulati dal Consiglio d'Europa per raggiungere un più ampio numero di ratifiche del Protocollo 16 sono a carattere generico e non si rivolgono in modo esplicito al nostro Paese.

Diverso, invece, il discorso per il **Protocollo 15**. Qui la mancata ratifica da parte dell'Italia tiene in sospeso l'Organizzazione ed impedisce l'entrata in vigore del Protocollo. E' pur vero che si potrebbe argomentare che la ratifica italiana è condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'entrata in vigore del Protocollo, in quanto mancherebbe comunque all'appello la Bosnia Erzegovina. Ma le esitazioni bosniache - come appurato nel corso di mie interlocuzioni diplomatiche - sono solo di natura tecnica, non giuridica. La Bosnia vive infatti un momento delicato sul piano istituzionale: a più di un anno dalle elezioni dell'ottobre 2018 non è stato ancora possibile concludere il processo di formazione del governo. Lo stallo dell'esecutivo ha a sua volta riflessi sullo stallo del Parlamento. Qualora la situazione si sbloccasse è probabile che la ratifica del protocollo 15 non tarderebbe.

Con riferimento al Protocollo 15, l'Italia è quindi **oggetto di cortesie, ma ricorrenti espressioni di sollecito**. Queste possono essere a carattere generico, senza quindi menzionare specificare il nostro Paese (e la Bosnia-Erzegovina), come nel caso di manifestazioni pubbliche o di discorsi in ricorrenze ufficiali (come ad esempio in occasione del commiato dell'ex Presidente della Corte, l'italiano Guido

Raimondi, o del saluto del Segretario Generale uscente, Thorbjorn Jagland), oppure essere più dirette, come solitamente avviene in colloqui a porte chiuse. Tale è stato il caso, per ultimo dell'incontro bilaterale tra la neo Segretaria Generale, Maria Peciinovic Buric (che ha assunto le sue funzioni dal 18 settembre) ed il Ministro italiano della Giustizia, On. Alfonso Bonafede, incontro avvenuto il 14 ottobre u.s., ed al quale ho personalmente assistito.

Indipendentemente da tale dato, cioè da quanti e quali siano le occasioni in cui l'auspicio di una futura entrata in vigore del protocollo 15 venga manifestata, è comunque radicata nell'Organizzazione e negli Stati membri la percezione che la soluzione dipenda essenzialmente dalle decisioni che verranno assunte dall'Italia, dato il suo ruolo di Paese fondatore del CdE e grande contributore.

**Questi elementi, mi inducono quindi a esprimermi a favore dell'opportunità di considerare una eventuale separazione dei due Protocolli, se ciò dovesse risultare utile ai fini dell'accelerazione della ratifica del Protocollo 15. Ciò, auspicando comunque che l'eventuale separazione sia solo a carattere temporale e non implichi anche una separazione di destini finali, in quanto entrambi i Protocolli rispondono allo stesso disegno riformatore.**

-----  
E' proprio in questo quadro che vorrei infatti **sottolineare i vantaggi che possono derivare al nostro Paese dalla ratifica dei due Protocolli, come elemento di un più ampio processo di riforma della Corte e dei suoi metodi di lavoro, volto a conseguire maggiore efficienza ed a smaltire i notevoli arretrati.**

Basti pensare al fatto che nel 2011 la Corte aveva raggiunto la cifra di 160.000 domande pendenti (di cui oltre 14.000 riguardavano l'Italia). Come si suol dire, la Corte era vittima del suo proprio successo. Occorreva incidere sulla snellezza e sull'efficienza della Corte.

Il processo di riforma della Corte EDU viene quindi da lontano. E' stato lanciato dalla Conferenza di Interlaken (febbraio 2010), cui hanno fatto seguito quelle di Smirne (aprile 2011), Brighton (aprile 2012) Oslo (2014), Bruxelles (marzo 2015), Copenaghen (aprile 2018).

Le principali modifiche nel corso del tempo hanno riguardato:

- L'applicazione della procedura della "sentenza pilota", per rispondere alla proliferazione dei ricorsi seriali, attraverso l'individuazione del problema e l'indicazione delle misure idonee che lo Stato deve prendere per porre rimedi;
- La creazione del meccanismo del giudice unico (che operi il filtraggio dei ricorsi manifestatamente irricevibili);
- La nuova competenza del Comitato dei tre Giudici (attraverso una procedura semplificata per la soluzione dei casi ripetitivi e basandosi su giurisprudenza consolidata);
- Lo sviluppo della pratica dei Regolamenti amichevoli e delle Dichiarazioni unilaterali da parte dei Governi;
- Inammissibilità dei ricorsi che, seppur generalmente ricevibili, possano essere rigettati nel caso in cui il ricorrente non abbia subito un pregiudizio importante come conseguenza della violazione lamentata.

**Occorre ricordare come l'Italia sia stata uno dei principali beneficiari di questo processo.**

Al 30 settembre 2019, i casi pendenti presso la Corte erano 59.700, praticamente un terzo di quelli registrati nel 2011. Quelli che riguardano l'Italia, nello stesso arco di tempo, sono passati da 14.000 a

3100. L'Italia è riuscita inoltre a migliorare la propria posizione, passando in quinta posizione, con il 5,2% dei casi totali, preceduti dal 25% della Federazione russa; dal 14,2% dell'Ucraina; dal 13,7% della Turchia; dal 13,3% della Romania. Ciò in gran parte grazie a provvedimenti presi a livello nazionale per incidere sul problema dell'equo indennizzo delle vittime di un irragionevole durata dei provvedimenti giudiziari e per rispondere al contenzioso ripetitivo ingenerato dal sovraffollamento carcerario. **Ma anche grazie all'azione coordinata ed alla collaborazione con la CEDU.**

**Non credo quindi che sia nel nostro interesse interrompere il processo di affinamento e di miglioramento dei metodi di lavoro della Corte, che ha inciso positivamente sulla nostra posizione netta, e a discostarsi da una logica collaborativa con la Corte, che ha dato frutti importanti.**

-----  
Alcune brevi considerazioni conclusive sul **merito delle disposizioni contenute nei due Protocolli**, anche se su questo potrà pronunciarsi con maggiore competenza e dovizia di particolari il **Giudice Raffaele Sabato**.

Per il **Protocollo 15** vorrei sottolineare due aspetti.

Il primo si riferisce alla riduzione da 6 a 4 mesi dei tempi, a decorrere dalla sentenza definitiva, per presentare il ricorso alla Corte. Ritengo che una modifica come questa, che mira a snellire e velocizzare la procedura sia un fattore positivo, che vada nella direzione di quanto detto precedentemente a sostegno della riduzione dell'arretrato e non crei un vulnus ai diritti dei cittadini.

Il secondo si riferisce alla riaffermazione del principio di sussidiarietà. Ritengo che la modifica prevista dal Protocollo 15 giochi a favore della tutela e del rispetto delle prerogative e competenze degli Stati parte, non in senso contrario. Proprio perché la Corte non può e non vuole essere un quarto livello di giurisdizione, deve selezionare i casi e concentrarsi su quelli più rilevanti, relativi a gravi violazioni.

Per quanto riguarda, invece, il **Protocollo 16**, vorrei ricordare come l'obiettivo principale di tale strumento sia quello di favorire il dialogo tra le Alti Corti e non quello di indurre - attraverso la previsione di un processo che resta consultivo, facoltativo, e soggetto a specifiche procedure di attivazione - una perdita di ruolo delle Corti costituzionali dei Paesi firmatari o dei rispettivi Parlamenti.

**Grazie per l'attenzione e sono pronto a rispondere a eventuali domande.**