

N. 1950-A

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(RELATORE RUSSO SPENA)

Comunicata alla Presidenza il 28 luglio 1997

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 11 alla Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, recante ristrutturazione del meccanismo di controllo stabilito dalla Convenzione, fatto a Strasburgo l'11 maggio 1994

**presentato dal Ministro degli affari esteri
di concerto col Ministro di grazia e giustizia**

(V. Stampato Camera n. 2140)

approvato dalla Camera dei deputati il 15 gennaio 1997

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 16 gennaio 1997*

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Pareri:		
– della 1 ^a Commissione permanente	»	7
– della 2 ^a Commissione permanente	»	8
Disegno di legge	»	13

ONOREVOLI SENATORI. - Il provvedimento in esame riguarda la «Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 11 alla Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, recante ristrutturazione del meccanismo di controllo stabilito dalla Convenzione, fatto a Strasburgo l'11 maggio 1994».

Tengo, quindi, in primo luogo, pregiudizialmente a precisare che si tratta, qui, della ratifica del Protocollo n. 11; il che significa che, tra il 1950 ed il 1994, alla Convenzione sono stati già aggiunti (e ratificati) 10 protocolli di grande importanza, l'ultimo dei quali, il Protocollo n. 10 di Strasburgo, del 25 marzo 1992, ratificato dall'Italia ai sensi della legge 2 gennaio 1995, n. 17, incide sui meccanismi decisionali del Comitato dei Ministri, nei casi in cui le controversie sulle violazioni della Convenzione siano sottoposte alla sua competenza. Io vorrei, cioè, sottolineare, pur focalizzando, per brevità, l'attenzione solo sui punti più controversi e discussi, che l'Italia ha partecipato attivamente al lungo, positivo, spesso aspro lavoro di perfezionamento della Convenzione del '50.

Questo vuol dire - ed è un punto politico importante di politica internazionale - che Governo e Parlamento italiano hanno sempre dato un contributo importante.

Il Protocollo n. 11 ha una rilevanza molto positiva e peculiare e, proprio per questo, va valutato attentamente, senza forzature giuridiche sostanzialiste, in tutte le sue parti. Per questo la Commissione ha scelto di dare ampiezza alla discussione, anche per un giusto impulso del presidente Migone. Non per motivi ostruzionistici nè per riluttanza preconcepita ad approvare il disegno di legge di ratifica, ma per l'importanza stessa del tema.

Il Protocollo n. 11 prevede una radicale riforma del sistema europeo di protezione dei diritti umani costituito dalla Convenzione, come modificata dai successivi protocolli.

L'esigenza di tale riforma scaturisce dal notevole incremento dei ricorsi sottoposti agli organi di tale sistema nonchè dall'aumento del numero dei paesi membri, giunto a 39 con la recente adesione di Albania, Federazione russa e Ucraina.

L'impatto di tale riforma proposta con il Protocollo n. 11 non si limita, peraltro, al miglioramento dei meccanismi procedurali, ma tende a modernizzare l'intero sistema, concepito nel 1950.

I due aspetti più rilevanti introdotti sono l'eliminazione del carattere facoltativo del ricorso individuale - che si impone quindi permanentemente a tutti gli Stati parte e che colloca il ricorrente individuale sullo stesso piano dello Stato - e la soppressione del potere decisionale spettante all'organo politico del Consiglio d'Europa, il Comitato dei Ministri, completando così la giurisdizionalizzazione del sistema.

La riforma prevede una Corte unica con la possibilità, su ricorso, di un riesame del giudizio di primo grado. Inoltre, contrariamente a quanto avveniva nel passato, i giudici saranno permanenti, mentre la loro elezione, come nel passato, è effettuata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

Viene altresì mantenuto il filtro della ricevibilità dei ricorsi, effettuato da un Comitato di tre giudici che decide all'unanimità, come anche viene mantenuta la prassi del regolamento amichevole. Il collegio giudicante, detto Sezione (*Chambre*), è normalmente composto da sette giudici, tra i quali il cosiddetto «giudice nazionale».

Una volta emessa la sentenza le parti possono chiederne, entro tre mesi, il riesame, che avviene da parte di una Sezione allargata, composta da 17 giudici (*Grande Chambre*). Un collegio di cinque giudici, appartenenti alla *Grande Chambre*, valuta la ricevibilità della domanda di riesame, che deve essere sostenuta da gravi motivi.

La *Grande Chambre*, di cui fanno parte il Presidente della Sezione ed il giudice nazionale, può anche essere investita dell'esame di primo grado di un ricorso, nel caso in cui la Sezione decida di spogliarsene. In tal caso non si avrà la possibilità del riesame ed è perciò previsto che il potere della Sezione di spogliarsi del caso sia subordinato alla non opposizione delle parti.

Dall'applicazione del Protocollo in esame non derivano oneri a carico del bilancio dello Stato italiano.

In altra sede la Commissione affari esteri ha effettuato due importanti audizioni con i membri nazionali della Corte e della Commissione europea dei diritti dell'uomo.

In tali occasioni si è più volte fatto riferimento ad un aspetto che ritengo importante e che è stato così sintetizzato dal professor Russo: «L'Italia ha più volte sollevato la questione della presenza di due giudici in tutte le fasi del giudizio, attraverso ripetute prese di posizione dei suoi negoziatori, di membri del Governo e persino del Presidente della Repubblica. La bozza predisposta dal Comitato degli esperti non conteneva l'attuale testo dell'articolo 27, che fu il frutto di un compromesso dell'ultimo momento, proposto non dai Paesi Bassi, bensì dalla Germania». Il prof. Conforti ricorda che, alla conclusione del negoziato, il rappresentante italiano accennò ad una possibile riserva per la soluzione prescelta, ma poi l'Italia sottoscrisse il Protocollo, sia pure tre mesi dopo gli altri Stati, senza porre alcuna riserva.

Il punto più discusso, quindi, non è nè pretestuoso nè di secondaria importanza; il testo del Protocollo nasce, infatti, da un compromesso tra due posizioni (una propendeva per un meccanismo basato su una

sola istanza, mentre l'Italia insisteva perchè fosse garantito il doppio grado di giudizio). Il compromesso prevede la doppia istanza in una Corte unica; il giudizio di secondo grado, in caso di appello, è affidato alla Grande Camera, che è composta da 17 membri, tra i quali deve essere necessariamente presente il membro nazionale della Corte, che ha già preso parte al giudizio di primo grado, nonchè il presidente della Camera che ha esaminato il ricorso in prima istanza.

Qui è nato un forte (e non immotivato) dubbio. È legittima la presenza nella Grande Camera di due dei giudici componenti il collegio di primo grado?

O ci troviamo di fronte ad una grave anomalia rispetto ai principi generali stessi dello Stato di diritto? E se è vero che molti tribunali internazionali presentano profili discutibili nella loro stessa struttura (perchè frutto di negoziati intergovernativi), è pur vero che già l'attuale meccanismo di controllo del rispetto dei diritti dell'uomo è inficiato dalla presenza obbligatoria del membro della Corte appartenente allo Stato cui si riferisce il ricorso, tema che si presta, anch'esso, a serie critiche sotto il profilo giuridico.

Nel caso in cui ci troviamo di fronte ad un doppio grado di giudizio, infatti, la giurisprudenza della Corte Costituzionale sarebbe univoca nell'affermare l'esistenza di un principio fondamentale nell'ordinamento dello stesso processo. Peraltro, come nota il prof. Russo, «lo stesso principio è stato chiaramente affermato dalla Corte europea nei giudizi sui ricorsi contro alcuni Stati aderenti alla Convenzione; tale giurisprudenza è così consolidata che, negli ultimi anni, la Commissione europea dei diritti dell'uomo rileva direttamente la violazione dei diritti dell'uomo, nei casi in cui un giudice partecipa a più gradi dello stesso procedimento. La Corte potrebbe trovarsi, dunque, nella paradossale situazione di essere esposta alle stesse censure che, finora, ha rivolto alle giurisdizioni di alcuni Stati eu-

ropei». Ed il problema si porrebbe, ovviamente, anche per altri Stati i quali potrebbero aver ratificato il Protocollo n. 11 senza valutarne le disposizioni alla stregua dei principi fondamentali del loro stesso ordinamento giuridico.

È emersa, pertanto, in Commissione affari esteri, l'esigenza di tenere in particolare considerazione il parere della 2^a Commissione permanente (Giustizia). Essa, con un parere molto articolato, motivato, impegnato perviene ad alcune conclusioni che ricordo espressamente: «l'estensione del principio di imparzialità del giudice, alle ipotesi di giudice che ha già espresso valutazioni sul merito della causa, costituisce nel nostro ordinamento un principio solo tendenziale, in via di assestamento, che non consente la parificazione del "giudice in causa propria" al giudice intellettualmente condizionato dall'espressione di un precedente giudizio sulla *res iudicanda*». Inoltre, la Commissione giustizia ritiene che «sembra arduo, in presenza della disciplina in oggetto (frutto di un compromesso tra quanti volevano mantenere la competenza della Corte in unico grado e quanti, come l'Italia, desideravano introdurre un doppio grado) sostenere che qui si trova in presenza di una vera e propria impugnazione ovvero di una fase diversa del processo ... La struttura del riesame della *Grande Chambre* pare, invece, configurare un caso di decisione a formazione progressiva, in cui l'istanza di riesame ed il suo eventuale accoglimento funzionano come fattore di spostamento in avanti della fase decisoria facendo assumere alla decisione della *Chambre* il carattere di un momento preparatorio». E conclude: «il sospetto che gli articoli 27, 43 e 44 del Protocollo integrino una situazione lesiva del principio dell'imparzialità del giudice, così come accolto nel nostro ordinamento, non sembra possa ambire a trasformarsi in un ragionevole convincimento... Sicchè, in definitiva, la legge di ratifica del Protocollo non sembra possa esporsi ad un giudizio di illegittimità costituzionale». Per parte mia, condivido sia l'attenta analisi della Com-

missione giustizia, sia la serietà dell'impegno di fronte ad un problema (quale quello che avevamo sollevato) ritenuto non peregrino, sia la problematicità dell'argomentazione e delle conclusioni.

Problematicità resa ancora più densa dal punto 4 del parere della Commissione giustizia: «Solo per scrupolo di completezza, si ritiene di osservare come le considerazioni sin qui svolte attengano - come già precisato - solo alla compatibilità della legge di ratifica con l'ordinamento italiano e non tocchino in alcun modo il diverso problema della compatibilità del Protocollo con l'ordinamento complessivo della Convenzione e con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Sul punto - secondo quanto risulta dalle audizioni compiute dalla Commissione di merito - sono state sollevate forti perplessità sul rilievo che, in numerosi casi sottoposti al suo esame, la Corte avrebbe considerato contrarie alla Convenzione normative analoghe a quella introdotta dal Protocollo relativamente ai rapporti fra *Chambre* e *Grande Chambre*. La valutazione di tale giurisprudenza non rientra tra i compiti di questa Commissione, giacchè - ove essa conducesse alle conclusioni di un contrasto tra le prescrizioni del Protocollo e la giurisprudenza della Corte - sorgerebbe una questione, non già di legittimità ma di ragionevolezza politica e di adeguatezza dello strumento internazionale rispetto allo scopo, che ad esso si assegna, di potenziamento della tutela dei diritti umani. È evidente che tale potenziamento, affidato al nuovo e più incisivo ruolo della Corte, sarebbe difficilmente conciliabile con una (eventuale) patente violazione della consolidata giurisprudenza della Corte stessa. Per le stesse ragioni sarebbe opportuno prendere cognizione del parere fortemente critico espresso il 17 gennaio 1994, sul progetto di Protocollo, dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo, parere che non risulta agli atti».

Abbiamo, pertanto, preso visione dell'elaborato della *Commission européenne*

des droits de l'homme (Commentaires sur le Projet de Protocole n. 11) che, ai punti 11, 12 e 13 scrive: «Rinvio delle questioni alla *Grande Chambre*: la Commissione ritiene che il rinvio alla *Grande Chambre* così come previsto dall'articolo 42 appare problematico sia per il sistema sia per la procedura.

Per quanto concerne il sistema del rinvio, la Commissione considera inconcepibile che un affare giudicato da una Camera possa consecutivamente essere riaperto e riesaminato da un altro collegio di giudici della stessa Corte. Un ricorso non dovrebbe essere esperito in seno allo stesso organo giurisdizionale.

Supponendo pertanto che il testo dell'articolo 42 sia mantenuto, occorrerebbe accertarsi che nessuno dei giudici che hanno trattato un affare davanti alla Camera non sia coinvolto nel medesimo affare presso la Grande Camera. Diversamente si andrebbe contro i principi di imparzialità dei giudici e del giusto procedimento, che proprio la Corte e la Commissione hanno ribadito in

più occasioni. La Commissione ritiene che non sia necessario includere il Presidente della Camera o il giudice nazionale nella Grande Camera e propone di emendare il progetto».

In conclusione, considerata la ambivalenza (in senso proprio) delle soluzioni alle quali il nostro ragionamento può approdare, la proposta più giusta ed efficace sembra essere l'approvazione del disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 11 in nome, come in precedenza illustrato, di un sistema più efficace, più garantista, proiettato verso la costruzione di un quadro giuridico internazionale certo e condiviso; collegando, a tale approvazione, l'accettazione, da parte del Governo, di un ordine del giorno che impegni il Governo stesso a proporre e promuovere, in sede internazionale, una riconsiderazione collettiva dei punti più critici del Protocollo n. 11, nella direzione indicata, con precisione, dalla stessa Commissione europea dei diritti dell'uomo.

RUSSO SPENA, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: BESOSTRI)

16 luglio 1997

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, rilevando che il Protocollo non viola alcun principio costituzionale, con particolare riferimento all'articolo 43, che prevede l'esame da parte della sezione allargata delle decisioni assunte dalla sezione, alla presenza del presidente della sezione stessa e del giudice che vi siede a titolo dello Stato: in materia, infatti, non sono applicabili i principi propri del processo penale italiano.

PARERE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

(Estensore: SENESE)

22 luglio 1997

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, ritiene di dover formulare le seguenti considerazioni:

1) Per quanto di competenza di questa Commissione, la sola questione che rileva (peraltro coinvolgendo in pari misura la competenza della prima Commissione) è quella della compatibilità, con i principi costituzionali della Repubblica in materia di organizzazione giudiziaria, dell'articolo 27, comma terzo, ultima parte, del Protocollo, letto in connessione con i successivi articoli 43 e 44. In virtù di tale congiunto normativo, la decisione di una sezione della Corte (*Chambre*) può, a determinate condizioni e previo il superamento di un determinato filtro, essere portata alla cognizione di una formazione diversa e allargata della stessa Corte (*Grande Chambre*) composta da diciassette giudici, nessuno dei quali deve aver fatto parte della sezione che ha reso la decisione stessa, ad eccezione del presidente della sezione e del giudice eletto a titolo dello Stato parte della controversia, che deve necessariamente comporre il collegio giudicante sia della *Chambre* che della *Grande Chambre*.

In conseguenza di tale normativa, l'affare sottoposto al giudizio della *Grande Chambre* sarà deciso da un collegio del quale faranno parte due giudici che si sono già pronunciati sul merito di esso. Situazione, questa, che - in particolare alla luce della giurisprudenza costituzionale inaugurata dalla sentenza n. 496 del 1990 e sviluppata con forti accentuazioni garantiste dalle sentenze nn. 432 del 1995 e 131 del 1996 della Corte costituzionale - può ragionevolmente essere sospettata come lesiva del principio costituzionale dell'imparzialità del giudice.

2) Un tale sospetto impone un duplice scrutinio: *a)* sotto il profilo della sua fondatezza, alla stregua dell'ordinamento costituzionale della Repubblica; *b)* sotto il profilo della sua incidenza, ove fondato, sulla legittimità costituzionale della legge di ratifica.

2a) Sotto il primo profilo, deve innanzi tutto rilevarsi che la giurisprudenza costituzionale che ha progressivamente esteso l'ambito del principio d'imparzialità del giudice, ricomprendendovi un numero crescente di situazioni nelle quali l'attività del giudicante può trovarsi

condizionata da precedenti valutazioni cui lo stesso sia stato chiamato nell'ambito del procedimento, si è sviluppata essenzialmente con riferimento al processo penale ed al duplice parametro rappresentato dalla particolare rilevanza dei beni ivi coinvolti (libertà personale) e dal carattere accusatorio del nuovo processo penale quale delineato nella legge delega. Il principio, per contro, non è stato saggiato e calibrato anche in relazione ad altre situazioni di possibile pregiudizio del giudice, pur largamente presenti nel nostro ordinamento: quali, ad esempio, la partecipazione al giudizio di rinvio - nell'ipotesi di annullamento della decisione della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura da parte delle sezioni unite della Cassazione - dei medesimi componenti che ebbero a far parte del collegio che emise la decisione impugnata; o, ancora, la partecipazione alla sezione giurisdizionale o all'Assemblea plenaria del Consiglio di Stato di membri dello stesso consesso che abbiano partecipato in sede di adunanza generale alla formazione di un parere sulla cui base sia stato emanato l'atto impugnato. Persino, là dove - come nel processo civile - l'ordinamento stabilisce l'incompatibilità del giudice, che ha già conosciuto della causa in altro grado del processo, a prender parte ad una nuova decisione su di essa (articolo 51, comma 1, numero 4, del codice di procedura civile), la Corte di Cassazione ha avuto modo di precisare che la partecipazione alla decisione del giudizio di rinvio di uno o più giudici che concorsero a pronunciare la sentenza cassata, pur se in violazione dell'articolo 51, comma 1, numero 4, del codice di procedura civile, non determina un caso di nullità della sentenza (come si verificherebbe nell'ipotesi che uno o più giudici abbiano un interesse diretto nella causa) ma fa sorgere solo un diritto della parte alla riconsuazione che, se non esercitato nei termini, non può valere a rendere invalida la sentenza (Cassazione 23 ottobre 1984, n. 5385). Infine, nello stesso ordinamento penale, non tutte le situazioni di incompatibilità sono state fino ad oggi rimosse, anche se è probabile che la Corte vi provvederà: vedi ad esempio l'articolo 525, comma 2, del codice di procedura penale, il cui sospetto di incostituzionalità è stato recentemente denunciato dal tribunale militare di Cagliari (ordinanza 26 novembre 1996, in *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale 26 febbraio 1997, pagg. 128 e seguenti).

Le considerazioni che precedono valgono a rendere avvertiti che l'estensione del principio di imparzialità del giudice, alle ipotesi di giudice che ha già espresso valutazioni sul merito della causa, costituisce nel nostro ordinamento un principio solo tendenziale, in via di assestamento, che non consente la parificazione del «giudice in causa propria» al giudice intellettualmente condizionato dall'espressione di un precedente giudizio sulla *res iudicanda*. Le due situazioni sono ontologicamente diverse e l'estensione delle conseguenze della prima situazione alla seconda postula, dunque, un'attenta ponderazione degli interessi in gioco. Di tale ponderazione - ed è questa la seconda osservazione in ordine al primo profilo - la stessa Corte costituzionale si è data carico preoccupandosi di circoscrivere la portata dell'estensione (cfr. da ultimo sentenza n. 131/1996 già citata). Della «quadruplici precisazione» illustrata in quest'ultima sentenza, merita di essere qui ricordata quella se-

condo cui «le valutazioni... rilevanti ai fini dell'insorgere dell'incompatibilità, appartengono a fasi diverse del processo, essendo più che ragionevole che, in ciascuna di esse, sia preservata l'esigenza di continuità e globalità. Conseguentemente, il giudice, chiamato al giudizio di merito, non incorre in incompatibilità tutte le volte in cui compie valutazioni preliminari, anche di merito, destinate a sfociare in quella conclusiva». Precisazione, che vale a sottrarre ad ogni sospetto di incostituzionalità sia la disciplina del reclamo al collegio (del quale fa parte il giudice istruttore) delle ordinanze dello stesso giudice istruttore civile (artt. 178, 186-*bis*, 186-*ter* del codice di procedura civile), sia la disciplina delle ordinanze del giudice istruttore successive alla chiusura dell'istruzione (art. 186-*quater* del codice di procedura civile), sia la partecipazione del giudice delegato, che ha approvato lo stato passivo del fallimento, al collegio che decide l'opposizione allo stato passivo da lui redatto (art. 99 legge fallimentare e Corte costituzionale n. 158/1970).

Le condizioni e i limiti cui è sottoposto, nel Protocollo, il riesame, da parte della *Grande Chambre*, della decisione assunta dalla *Chambre* sembrano rendere pertinente al caso di specie la delimitazione, ora accennata, stabilita dalla Corte Costituzionale. Ed infatti, «il riesame» è previsto non a semplice istanza di parte ma solo «in casi eccezionali» (art. 43, comma 1) che si compendiano nella circostanza che l'affare sollevi gravi problemi di interpretazione o applicazione della Convenzione o dei suoi protocolli ovvero gravi problemi di carattere generale (art. 43, comma 2*b*). Inoltre, la sussistenza di tali gravi problemi, che la parte può certo segnalare per chiedere il riesame, è apprezzata in tutta discrezionalità da un collegio di cinque giudici. Sembra arduo in presenza di tale disciplina (frutto di un compromesso tra quanti volevano mantenere la competenza della Corte in unico grado e quanti, come l'Italia, desideravano introdurre un doppio grado) sostenere che qui ci si trova in presenza di una vera e propria impugnazione ovvero di una fase diversa del processo. Nell'ordinamento italiano, infatti, l'impugnazione è sempre costruita come un diritto soggettivo processuale della parte, che non può essere escluso da valutazioni discrezionali o affidato a clausole generalissime. Sussistendone le condizioni di legge, il diritto di impugnazione è una prosecuzione del diritto di azione. La struttura del riesame della *Grande Chambre* pare invece configurare un caso di decisione a formazione progressiva, in cui l'istanza di riesame e il suo eventuale accoglimento funzionano come fattore di spostamento in avanti della fase decisoria, facendo assumere alla decisione della *Chambre* il carattere di un momento preparatorio (in parte annunciato dal divieto di pubblicazione di cui all'articolo 44, comma 3). Tanto più che il prolungamento della fase è configurato come strumento di salvaguardia dell'ordinamento convenzionale e non come strumento di tutela delle parti. Queste - o quella che tra esse risulti soccombente - hanno solo un interesse occasionalmente protetto al riesame, che il testo accorda per difendere non lo *ius litigatoris* ma unicamente lo *ius constitutionis*. Dei vari istituti processuali di diritto interno, quello meno distante dall'istituto in esame è, forse, proprio l'ordinanza di cui all'articolo 186-*quater* codice procedura civile che appunto configura una fattispecie decisoria a formazione

(eventualmente) anticipata, peraltro rimettendo alla disponibilità delle parti la facoltà di determinare la variazione del momento ordinario di perfezionamento della fattispecie.

Sì che, conclusivamente sul punto, il sospetto che gli articoli 27, 43, 44 del Protocollo integrino una situazione lesiva del principio dell'imparzialità del giudice, così come accolto nel nostro ordinamento, non sembra possa ambire a trasformarsi in un ragionevole convincimento.

2b). Tuttavia, anche se il sospetto fosse fondato, non sembra che il contrasto in cui la legge di ratifica verrebbe a porsi con la Costituzione italiana, sul punto, inficerebbe la legge stessa. Se è vero, infatti, che la legge di ratifica di un trattato è soggetta a sindacato di costituzionalità, è pur vero che i parametri di tale sindacato sono diversi a seconda che il trattato rientri tra i normali trattati ovvero tra quelli che possono considerarsi attuazione della previsione di cui al secondo periodo dell'articolo 11 della Costituzione (trattati volti all'instaurazione di un «ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»). Per i primi, il parametro di legittimità è rappresentato da tutte le norme e i principi costituzionali; per i secondi, solo dai principi supremi dell'ordinamento costituzionale e dai diritti inalienabili della persona (così, tra le altre, Corte Costituzionale 232/1989, a proposito dei Trattati della Comunità Europea che la stessa Corte riconduce a quelli di cui al citato articolo 11 della Costituzione). Ora, per un verso, non par dubbio che l'ordinamento del Consiglio d'Europa e della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo debba annoverarsi tra i trattati di cui all'articolo 11 della Costituzione. Per altro verso, sembra parimenti ragionevole ritenere che il (tutt'altro che sicuro) contrasto con la Costituzione delle disposizioni in esame del Protocollo non integrerebbe nè una violazione dei principi supremi nè una violazione dei diritti inalienabili della persona. Non dei primi, perchè – se può ammettersi (non senza distinguo) che il divieto del giudice in causa propria integri un principio supremo – non altrettanto può dirsi della sua estensione a situazioni di mero «pregiudizio intellettuale» del giudice; non la seconda, perchè l'impugnazione non è prevista come diritto della persona nemmeno nella stessa Convenzione.

3. Sicchè, in definitiva, la legge di ratifica del Protocollo non sembra possa esporsi ad un giudizio di illegittimità costituzionale. Il che induce ad esprimere, per quanto di stretta competenza di questa Commissione, un parere favorevole.

4. Solo per scrupolo di completezza, si ritiene di osservare come le considerazioni sin qui svolte attengano – come già precisato – solo alla compatibilità della legge di ratifica con l'ordinamento italiano e non tocchino in alcun modo il diverso problema della compatibilità del Protocollo con l'ordinamento complessivo della Convenzione e con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Sul punto – secondo quanto risulta dalle audizioni compiute dalla Commissione di merito – sono state sollevate forti perplessità sul rilievo che, in numerosi casi sottoposti al suo esame, la Corte avrebbe considerato contrarie alla Convenzione normative analoghe a quella introdotta dal Protocollo relativa-

mente ai rapporti fra *Chambre* e *Grande Chambre*. La valutazione di tale giurisprudenza non rientra tra i compiti di questa Commissione, giacchè - ove essa conducesse alle conclusioni di un contrasto tra le prescrizioni del Protocollo e la giurisprudenza della Corte - sorgerebbe una questione, non già di legittimità ma di ragionevolezza politica e di adeguatezza dello strumento internazionale rispetto allo scopo, che ad esso si assegna, di potenziamento della tutela dei diritti umani. È evidente che tale potenziamento, affidato al nuovo e più incisivo ruolo della Corte, sarebbe difficilmente conciliabile con una (eventuale) patente violazione della consolidata giurisprudenza della Corte stessa.

Per le stesse ragioni sarebbe opportuno prendere cognizione del parere fortemente critico espresso il 17 gennaio 1994, sul progetto di Protocollo, dalla Commissione Europea dei diritti dell'Uomo, parere che non risulta agli atti.

Ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del Regolamento, si chiede che il presente parere sia stampato in allegato alla relazione che la 3^a Commissione presenterà all'Assemblea.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Protocollo n. 11 alla Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, recante ristrutturazione del meccanismo di controllo stabilito dalla Convenzione, fatto a Strasburgo l'11 maggio 1994.

Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data al Protocollo di cui all'articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'articolo 4 del Protocollo stesso.

Art. 3.

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

