

Rapporto esplicativo

**concernente l'approvazione del Protocollo n. 15
recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei
diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**

13 agosto 2014

Compendio

Il Protocollo n. 15 prevede una serie di modifiche alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) tese a garantire e migliorare il funzionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU).

Organizzando la Conferenza ministeriale di Interlaken, tenutasi il 18 e il 19 febbraio 2010, la Svizzera ha impresso un nuovo impulso ai tentativi volti a garantire il funzionamento della Corte EDU. Il piano d'azione adottato a Interlaken è stato concretizzato ulteriormente in occasione di due conferenze tenutesi a Izmir nel 2011 e a Brighton nel 2012. Le misure proposte riguardano sia la Corte EDU sia gli Stati contraenti, cui spetta un ruolo determinante nell'attuazione della Convenzione sul piano nazionale.

La Dichiarazione di Brighton prevede l'elaborazione di due protocolli relativi al funzionamento della Corte: il Protocollo n. 15 contiene emendamenti mirati alla Convenzione che riguardano, da un lato, i rapporti tra le Parti contraenti e la Corte e, dall'altro, la procedura dinanzi a quest'ultima. Il Protocollo n. 16 abilita la Corte a emanare pareri consultivi sull'interpretazione della Convenzione e dei suoi protocolli.

Il Protocollo n. 15 prevede modifiche mirate volte a migliorare il sistema di controllo. Il Consiglio federale intende pertanto firmarlo e sottoporlo per approvazione all'Assemblea federale. Per entrare in vigore, esso deve essere ratificato da tutti gli Stati parti alla CEDU.

Il Protocollo n. 16 è più complesso e i suoi effetti sull'onere lavorativo della Corte sono ancora incerti. Inoltre, visto che i tribunali svizzeri, soprattutto il Tribunale federale, tengono conto della giurisprudenza della Corte, il Consiglio federale preferisce per il momento attendere prima di firmare e ratificare il protocollo.

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Da molti anni si discute su come garantire l'efficienza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte) nonostante la mole di lavoro. Il Protocollo n. 11 dell'11 maggio 1994¹ alla Convenzione del 4 novembre 1950² per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione) ha permesso di riunire le precedenti Commissioni e Corti europee dei diritti dell'uomo in un'unica corte permanente, l'attuale Corte europea dei diritti dell'uomo. Nonostante questa riforma, il numero di ricorsi è continuato ad aumentare. Il Protocollo n. 14 del 12 maggio 2004³, che faceva parte di un pacchetto di misure sul piano nazionale e internazionale, mirava a semplificare e agevolare la procedura dinanzi alla Corte. Visto che la sua entrata in vigore si è protratta al 1° giugno 2010, la situazione si è aggravata rapidamente. Già allora il numero di ricorsi non evasi aveva superato di gran lunga la soglia dei 100 000.

La Svizzera ha approfittato del suo anno di presidenza nel Comitato dei Ministri nel 2009-2010 per organizzare a Interlaken, il 18 e 19 febbraio 2010, una conferenza ministeriale sul futuro della Corte. Tale conferenza ha offerto l'occasione per adottare un piano d'azione⁴, secondo il quale il Comitato dei Ministri doveva incaricare gli organi competenti di elaborare entro giugno 2010 proposte di misure volte a modificare la Convenzione. Nel suo anno di presidenza, la Turchia ha organizzato a Izmir, il 27 aprile 2011, un'altra conferenza ministeriale sul futuro della Corte, in occasione della quale è stata adottata una nuova dichiarazione⁵ tesa a portare avanti il processo di riforma. Il Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (Comitato direttivo) è stato quindi incaricato di allestire entro due anni un rapporto all'attenzione del Comitato dei Ministri, contenente misure che permetterebbero di adeguare la Convenzione. Infine, una terza dichiarazione⁶ è stata adottata in occasione della conferenza ministeriale svoltasi a Brighton il 19 e 20 aprile 2012 durante la presidenza del Regno Unito. Tale dichiarazione si proponeva di attuare le decisioni adottate nelle due precedenti conferenze.

1.2 Svolgimento ed esito dei negoziati

Al termine della Conferenza di Brighton, il Comitato dei Ministri ha incaricato il Comitato direttivo di elaborare due progetti di protocolli volti a emendare e integrare la Convenzione.

In base ai lavori preliminari dei suoi sottocomitati, in occasione della sua 74^a seduta (dal 27 al 30 novembre 2012) il Comitato direttivo ha adottato un progetto di Protocollo n. 15 all'attenzione del Comitato dei Ministri. Conformemente al mandato,

¹ RS **0.101.09**

² RS **0.101**

³ RS **0.101.094**

⁴ Consultabile sul sito www.coe.int/brighton > Français > Documents de base > Déclaration d'Interlaken (2010).

⁵ Consultabile sul sito www.coe.int/brighton > Français > Documents de base > Déclaration d'Izmir (2011).

⁶ Consultabile sul sito www.coe.int/brighton > Français > Documents de base > Déclaration de Brighton (2012).

questo progetto prevedeva disposizioni per attuare i numeri 12 b), 15 a) e b) nonché 25 d) e f) della Dichiarazione di Brighton⁷. Il 17 gennaio 2013 il Comitato dei Ministri ha sottoposto per parere il progetto di protocollo alla Corte e all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Nella sua risposta del 6 febbraio 2013⁸, la Corte ha accettato le cinque modifiche, tre delle quali proposte da lei stessa (cfr. n. 6, 7 segg. e 12 della risposta). Per quanto concerne il principio di sussidiarietà, ora menzionato nel preambolo, la Corte ha constatato con soddisfazione che il rapporto esplicativo precisa come tale principio vada interpretato conformemente alla sua giurisprudenza. Nel suo parere del 26 aprile 2013⁹, anche l'Assemblea parlamentare si è pronunciata in favore del progetto sottolineandone la natura tecnica. Infine, in occasione della sua 123^a sessione, il Comitato dei Ministri ha adottato il Protocollo n. 15, aperto alla firma degli Stati parti il 24 giugno 2013. In quanto protocollo di emendamento, entrerà in vigore una volta ratificato da tutti gli Stati parti. Il 31 maggio 2014 era stato ratificato da sette Paesi e firmato da 29.

In occasione della sua 77^a riunione, il Comitato direttivo ha adottato un protocollo addizionale, il Protocollo n. 16, all'attenzione del Comitato dei Ministri. Questo emendamento mira a estendere le competenze della Corte abilitandola a emanare pareri consultivi su questioni attinenti ai diritti e alle libertà garantiti dalla Convenzione. Tali pareri, non vincolanti, potrebbero essere richiesti dalle alte giurisdizioni degli Stati parti nell'ambito di procedimenti pendenti dinanzi alla Corte. Dopo aver consultato l'Assemblea parlamentare¹⁰, il 28 giugno 2013 il Comitato dei Ministri ha adottato il Protocollo n. 16, aperto alla firma il 2 ottobre 2013. La sua entrata in vigore necessita della ratifica di dieci Stati parti. Il 31 maggio 2014 dieci Stati avevano firmato il Protocollo; nessuno l'ha ancora ratificato.

Il Protocollo n. 16 è più complesso rispetto al Protocollo n. 15 e i suoi effetti sull'onere lavorativo della Corte sono ancora incerti. Inoltre, visto che i tribunali svizzeri, soprattutto il Tribunale federale, tengono conto della giurisprudenza della Corte, il Consiglio federale preferisce attendere prima di ratificare tale protocollo. Per questo propone, in un primo tempo, di ratificare soltanto il Protocollo n. 15.

1.3 Panoramica del contenuto del Protocollo n. 15

Il Protocollo n. 15 prevede cinque modifiche della Convenzione:

(1) il principio di sussidiarietà è menzionato espressamente alla fine del preambolo;

⁷ Si tratta precisamente delle modifiche seguenti: sancire il principio di sussidiarietà (n. 12 b), ridurre il termine di ricorso (n. 15 a), adeguare il criterio di ricevibilità quando il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio significativo (n. 15 c), sopprimere il diritto di opposizione delle parti alle proposte di trasferimento della competenza alla camera allargata (n. 25 d), sostituire il limite d'età per l'esercizio della funzione di giudice della Corte con un limite d'età al momento dell'entrata in carica (n. 25 f).

⁸ Consultabile all'indirizzo www.echr.coe.int > Français > Textes officiels > Protocoles N° 15 > Avis de la Cour (Février 2013).

⁹ Parere 283 (2013), consultabile all'indirizzo www.assembly.coe.int > Français > Documents > Avis > Projet de Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

¹⁰ Parere 285 (2013), consultabile all'indirizzo www.assembly.coe.int > Français > Documents > Avis > Projet de protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

(2) i candidati alla funzione di giudice della Corte devono avere meno di 65 anni (nuovo art. 21 par. 2 CEDU); in compenso è soppresso il limite d'età di 70 anni per l'esercizio della funzione (art. 23 par. 2 CEDU);

(3) è soppresso il diritto di opposizione che le parti possono esercitare quando una camera propone un trasferimento di competenza alla sezione allargata (art. 30 CEDU);

(4) il termine per adire la Corte è ridotto a quattro mesi (art. 35 par. 1 CEDU);

(5) infine, la Corte può dichiarare irricevibile un ricorso per assenza di pregiudizio significativo anche se la causa non è stata esaminata da un tribunale nazionale (art. 35 par. 3 lett. b CEDU).

1.4 Giudizio

Ratificando la Convenzione, la Svizzera si è impegnata in un sistema di responsabilità collettiva. Insieme agli 46 Stati parti è pertanto responsabile di garantire l'efficacia del sistema di controllo della Convenzione. Le modifiche previste dal Protocollo n. 15 sono tecniche e mirate. Intendono colmare determinate lacune del meccanismo di controllo emerse dopo l'entrata in vigore dei Protocolli n. 11 e 14 e permettere alla Corte di adottare misure mirate per ridurre il suo onere lavorativo senza pregiudicare la protezione dei diritti umani. Accettando la modifica del preambolo, gli Stati parti hanno rammentato che il principio di sussidiarietà li obbliga ad applicare efficacemente la Convenzione sul piano interno, ma che in compenso hanno diritto a un certo margine di apprezzamento. Inoltre, il Protocollo n. 15 non ostacola le altre riforme a lungo termine previste nelle Dichiarazioni di Interlaken, Izmir e di Brighton e attualmente discusse in vari comitati del Consiglio d'Europa. Dopo essersi impegnata intensamente per la realizzazione dei Protocolli n. 11 e 14, la Svizzera ha mostrato ancora una volta, decidendo di ratificare il Protocollo n. 15, la sua volontà di sostenere la Corte nello svolgimento delle sue funzioni.

2 Commento ai singoli articoli del Protocollo n. 15

Art. 1 del Protocollo

Un nuovo considerando è aggiunto alla fine del preambolo della Convenzione. Da un lato, sottolinea l'importanza del principio di sussidiarietà e, dall'altro, precisa che le parti dispongono di un margine di apprezzamento, sotto il controllo della Corte, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà sanciti nella Convenzione e nei protocolli. Il nuovo considerando codifica pertanto principi esistenti. Mira principalmente a migliorare la trasparenza del sistema di controllo.

Il principio di sussidiarietà impone in primo luogo agli Stati parti di riconoscere a ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti nella Convenzione e nei suoi protocolli (art. 1 CEDU) e di garantire a ogni persona che si presume vittima di una violazione della Convenzione un diritto di ricorso effettivo dinanzi a un'istanza nazionale (art. 13 CEDU). La Corte interviene soltanto in

ultima istanza. Offre una tutela giuridica alle persone i cui diritti e libertà non sono stati riconosciuti sul piano nazionale.

L'aspetto materiale del principio di sussidiarietà si esprime attraverso il margine di apprezzamento degli Stati parti. Dalla giurisprudenza della Corte risulta infatti che gli Stati parti devono disporre di un margine di apprezzamento per applicare la Convenzione, in particolare in funzione dei casi e dei diritti o delle libertà in questione. Laddove l'applicazione della Convenzione richiede una ponderazione degli interessi o un apprezzamento (segnatamente per le deroghe previste ai par. 2 degli art. 8-11) la Corte riconosce, nella sua giurisprudenza consolidata, che le giurisdizioni nazionali sono di norma più atte a prendere tali decisioni. Ritiene inoltre che, nonostante la sua funzione di vigilanza, non sia suo compito sostituirsi alle giurisdizioni e alle autorità nazionali. Gli organi della Convenzione vanno aditi soltanto in via sussidiaria al termine delle procedure dinanzi alle autorità nazionali, che sono in grado di valutare meglio le peculiarità e le esigenze locali. L'attribuzione di un margine di apprezzamento alle giurisdizioni nazionali esige un controllo da parte degli organi della Convenzione. Spetta dunque alla Corte verificare che le decisioni emanate dalle giurisdizioni interne siano conformi alla Convenzione.

Art. 2 del Protocollo

Un secondo paragrafo è aggiunto all'articolo 21 della Convenzione (condizioni per l'esercizio delle funzioni di giudice). I candidati alla funzione di giudice devono avere meno di 65 anni. La data determinante è quella in cui, conformemente all'articolo 22 CEDU, la lista dei candidati dello Stato parte interessato deve giungere all'Assemblea parlamentare in quanto organo di nomina. In seguito a tale aggiunta, i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 21 CEDU diventano i paragrafi 3 e 4.

La data determinante per il limite d'età di 65 anni è stato scelto considerando il lungo lasso di tempo tra la messa a concorso su scala nazionale e il momento dell'elezione da parte dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. L'obiettivo è evitare che dei candidati non possano entrare in funzione poiché raggiungerebbero l'età prevista al nuovo paragrafo 2 durante la procedura di selezione interna. Il giorno scelto, ossia la data in cui la lista è attesa dall'Assemblea parlamentare, presenta il vantaggio di essere già noto all'inizio della procedura di selezione interna. È ovvio che tale data va indicata al momento della messa a concorso.

Il paragrafo 2 dell'articolo 23 è soppresso. Di conseguenza, i paragrafi 3 e 4 di questo articolo diventano i paragrafi 2 e 3. Questa modifica intende permettere ai giudici di restare in carica per tutta la durata del mandato (9 anni) senza doverla lasciare automaticamente al compimento dei 70 anni. I giudici interessati potranno quindi mettere al servizio della Corte le loro conoscenze e la loro esperienza più a lungo. È stato ritenuto opportuno sopprimere il limite d'età anche perché il mandato novennale dei giudici non è rinnovabile.

Art. 3 del Protocollo

Se tratta un ricorso che solleva una questione grave relativa all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione o dei suoi protocolli o che può condurre a sco-

starsi dalla giurisprudenza, una camera della Corte può in qualsiasi momento trasferire la competenza alla sezione allargata (art. 30 CEDU). Il Protocollo n. 15 prevede di sopprimere l'attuale diritto delle parti di opporsi a un tale trasferimento della competenza.

La modifica dell'articolo 30 CEDU persegue vari obiettivi. Intende migliorare la coerenza della giurisprudenza della Corte. Nel suo parere preliminare del 16 febbraio 2012¹¹, stilato in vista della Conferenza di Brighton, la Corte aveva già indicato la sua intenzione di modificare il suo regolamento affinché le camere siano tenute a trasferire la competenza alla sezione allargata quando intendono scostarsi dalla giurisprudenza consolidata della Corte. La soppressione del diritto d'opposizione al trasferimento della competenza è conforme a tale sviluppo. Essa mira anche ad accelerare la procedura dinanzi alla Corte permettendo che le cause che adempiono le condizioni per il trasferimento alla sezione allargata siano giudicate in un'unica istanza.

Art. 4 del Protocollo

Attualmente il termine per adire la Corte è di sei mesi dalla data della decisione nazionale definitiva. Questo termine è ridotto a quattro mesi per tenere conto dell'evoluzione delle tecnologie della comunicazione e per avvicinarsi ai termini di ricorso vigenti in vari Stati parti.

Art. 5 del Protocollo

Secondo l'articolo 35 paragrafo 3 lettera b CEDU, la Corte dichiara irricevibile un ricorso qualora «il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio significativo, a meno che il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli non esiga l'esame del merito del ricorso e purché ciò non comporti la reiezione di un ricorso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale nazionale». Questo criterio di ricevibilità era stato introdotto con il Protocollo n. 14¹². L'articolo 5 del Protocollo n. 15 sopprime ora la seconda restrizione. Tale emendamento non pregiudica il diritto al ricorso individuale, poiché la Corte continuerà a non poter dichiarare irricevibile un ricorso per assenza di un pregiudizio significativo se il rispetto dei diritti umani esige un esame del merito. La soppressione di tale passaggio permette alla Corte di applicare meglio il principio *de minimis non curat praetor*. La modifica si applicherà anche ai ricorsi pendenti al momento dell'entrata in vigore del Protocollo n. 15 (cfr. art. 8 par. 4 del Protocollo).

¹¹ Avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton, § 16, consultabile all'indirizzo www.coe.int/brighton > Français > Documents de base > Avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton.

¹² Cfr. il messaggio del 4 marzo 2005 concernente l'approvazione del Protocollo n. 14 del 13 maggio 2004 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il quale emenda il sistema di controllo della Convenzione, FF 2005 1913, qui 1921.

Art. 6, 7 e 9 del Protocollo

Questi articoli rientrano nelle disposizioni finali abitualmente incluse nei trattati del Consiglio d'Europa.

Art. 8 del Protocollo

L'articolo 8 contiene disposizioni transitorie applicabili alle varie modifiche della Convenzione.

Par. 1: le nuove regole relative all'età dei giudici si applicano soltanto alle liste trasmesse all'Assemblea parlamentare dopo l'entrata in vigore del Protocollo n. 15. Le liste trasmesse in precedenza sottostanno al diritto vigente. Analogamente, i giudici eletti in virtù del diritto attuale devono lasciare la carica al compimento dei 70 anni.

Par. 2: per quanto riguarda la soppressione del diritto di opposizione al trasferimento di una causa alla camera allargata, la modifica non è applicabile ai casi in cui una parte fa valere tale diritto prima dell'entrata in vigore del Protocollo n. 15. Questa disposizione rafforza la certezza del diritto e permette di prevedere meglio lo svolgimento dei procedimenti.

Par. 3: il nuovo termine di ricorso entra in vigore sei mesi dopo l'entrata in vigore del Protocollo n. 15. La modifica non riguarda pertanto nessun ricorso vertente su una decisione nazionale definitiva emanata prima dell'entrata in vigore del Protocollo.

Par. 4: tutte le altre disposizioni del Protocollo n. 15 sono applicabili dalla sua entrata in vigore.

3 Ripercussioni

Il Protocollo n. 15 non comporta ripercussioni né sulle finanze e sull'effettivo del personale della Confederazione né per i Cantoni, i Comuni, i centri urbani, le agglomerazioni e le regioni di montagna.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

In virtù dell'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale¹³ (Cost.), la stipula di trattati internazionali compete alla Confederazione. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, ad eccezione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge

¹³ RS 101

o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002¹⁴ sul Parlamento [LParl]; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997¹⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione).

4.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

Il Protocollo n. 15 riguarda l'organizzazione e la procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo. Prevede pertanto disposizioni che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 LParl, che sono importanti in quanto attribuiscono competenze, riguardano diritti di persone e definiscono regole istituzionali e procedurali per la Corte. Nel diritto interno, le disposizioni di questo genere andrebbero emanate sotto forme di legge federale (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.).

Il decreto federale che approva il Protocollo n. 15 va pertanto sottoposto a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

¹⁴
¹⁵

RS 171.10
RS 172.010