

15.xxx

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

del...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva il Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) prevede una serie di modifiche alla CEDU tese a garantire e a 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 alla CEDU che riguardano, da un lato, i rapporti tra gli Stati contraenti e la Corte e, dall'altro, la procedura dinanzi a quest'ultima. Il Protocollo n. 16, come protocollo aggiuntivo, 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 ha quindi deciso di firmare il protocollo e ne propone l'approvazione. 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 attendere prima di ratificare tale protocollo e seguire gli sviluppi.

Con decisione del 13 agosto 2014, il Consiglio federale ha autorizzato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ad avviare una procedura di consultazione sull'approvazione del Protocollo n. 15 alla CEDU. 22 Cantoni, i partiti ad eccezione di uno e la stragrande maggioranza degli altri partecipanti alla consultazione si sono chiaramente dichiarati favorevoli all'approvazione del protocollo.

Messaggio

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 (CEDU) ha permesso di riunire le precedenti Commissione e Corte europee dei diritti dell'uomo in un'unica corte permanente, l'attuale Corte europea dei diritti dell'uomo. Il Protocollo n. 14 del 12 maggio 2004³ sulla CEDU, che faceva parte di un pacchetto di misure sul piano nazionale e internazionale, mirava a semplificare e agevolare la procedura dinanzi alla Corte. Poiché la sua entrata in vigore è stata posticipata al 1° giugno 2010, la situazione si è aggravata rapidamente. Già allora il numero dei ricorsi non evasi aveva superato di gran lunga la soglia dei 100 000.

La Svizzera ha approfittato del suo anno di presidenza del Comitato dei Ministri nel 2009-2010 per organizzare a Interlaken, il 18 e il 19 febbraio 2010, una conferenza ministeriale sul futuro della Corte. Tale conferenza ha offerto l'occasione per adottare un piano d'azione⁴, in base al quale il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa doveva incaricare gli organi competenti di elaborare entro giugno 2012 proposte di misure volte a modificare la CEDU. 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 CEDU. 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 CEDU.

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).

In base ai lavori preliminari dei suoi sottocomitati, il Comitato direttivo ha adottato, in occasione della sua 74^a riunione (dal 27—30 nov. 2012), un progetto di Protocollo n. 15 all'attenzione del Comitato dei Ministri. Conformemente al mandato, questo progetto prevedeva disposizioni per attuare i numeri 12 lettera b, 15 lettere a e b nonché 25 lettere d e f della Dichiarazione di Brighton. In dettaglio si tratta delle seguenti modifiche:

- introduzione del principio di sussidiarietà (n. 12 lett. b),
- riduzione del termine di ricorso (n. 15 lett. a),
- adeguamento del criterio di ricevibilità quando il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio significativo (n. 15 lett. c),
- soppressione del diritto di opposizione delle parti al trasferimento della competenza alla camera allargata (n. 25 lett. d),
- sostituzione del limite di età per l'esercizio della funzione di giudice della Corte con un limite d'età al momento dell'entrata in carica (n. 25 lett. f).

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 2013⁷, la Corte ha accettato le cinque modifiche della CEDU, tre delle quali proposte da lei stessa (cfr. n. 6, segg. e 12 della risposta). Per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, attualmente menzionato nel preambolo della CEDU, la Corte ha constatato con soddisfazione che il rapporto esplicativo precisa come tale principio vada interpretato conformemente alla sua attuale giurisprudenza. Nel suo parere del 26 aprile 2013⁸, anche l'Assemblea parlamentare si è pronunciata a favore del progetto sottolineandone la natura tecnica. Infine, in occasione della 123^a sessione, il Comitato dei Ministri ha adottato il Protocollo n. 15 alla CEDU che quindi il 24 giugno 2013 è stato aperto alla firma degli Stati contraenti. In quanto protocollo di emendamento, entrerà in vigore una volta ratificato da tutti gli Stati parti. Il 1° gennaio 2015 il protocollo era stato ratificato da dieci 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 estende le competenze della Corte abilitandola a emanare pareri giuridici su questioni attinenti alle libertà e ai diritti garantiti dalla CEDU. Tali pareri, non vincolanti, potrebbero essere richiesti dagli alti organi giudiziari degli Stati contraenti nell'ambito di procedimenti pendenti dinanzi alla Corte. Dopo aver consultato l'Assemblea parlamentare⁹, il 28 giugno 2013 il Comitato dei Ministri ha adottato il Protocollo n. 16 che è stato aperto alla firma il 2 ottobre 2013. La sua entrata in vigore necessita della ratifica di dieci Stati parti. Il 1° gennaio 2015 16 Paesi lo avevano firmato ma nessuno l'aveva ancora approvato.

⁷ Consultabile all'indirizzo www.echr.coe.int > Français > Textes officiels > Protocoles N° 15 > Avis de la Cour (Février 2013).

⁸ 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.

⁹ 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.

Ratificando la CEDU, la Svizzera si è impegnata in un sistema di responsabilità collettiva. Insieme ai 46 Stati contraenti 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 contraenti hanno rammentato che il principio di sussidiarietà li obbliga ad applicare efficacemente la CEDU 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, con la ratifica del Protocollo n. 15 la Svizzera ha mostrato ancora una volta la sua volontà di sostenere la Corte.

2

Commento ai singoli articoli del Protocollo n. 15

Art. 1 del Protocollo

Il preambolo della CEDU è completato con un nuovo paragrafo. 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 paragrafo codifica pertanto principi esistenti. Per la prima volta il principio della sussidiarietà e il margine di apprezzamento di cui godono gli Stati sono esplicitamente menzionati nella CEDU il che corrisponde a potenziare questi due elementi.

Il principio di sussidiarietà impone in primo luogo agli Stati contraenti 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 contraenti. Dalla giurisprudenza della Corte risulta infatti che tali Stati 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 e non è suo compito sostituirsi alle autorità e ai tribunali statali nell'ambito delle sue attività di sorveglianza. 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

All'articolo 21 CEDU sulle condizioni per l'esercizio delle funzioni di giudice viene aggiunto un nuovo *paragrafo 2*. I candidati alla funzione di giudice devono avere meno di 65 anni. La data determinante è quella in cui, conformemente all'articolo 22 CEDU, l'Assemblea parlamentare, in quanto organo di nomina, attende la lista dei candidati dello Stato contraente interessato. 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 di cui al nuovo paragrafo 2 dell'articolo 21 è stata scelta 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 accettare la carica perché raggiungerebbero l'età prevista al nuovo paragrafo 2 durante la procedura di selezione. 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. La modifica consente ai giudici eletti alla Corte di esercitare la carica per l'intera durata del mandato senza doverla lasciare al compimento del settantesimo anno di età. I giudici potranno quindi mettere al servizio della Corte le loro conoscenze e la loro esperienza più a lungo. Si è 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 scostarsi 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 loro parere preliminare del 16 febbraio 2012¹³, stilato in vista della Conferenza di Brighton, la Corte aveva già indicato l'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. Inoltre mira ad accelerare la

¹³ 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.

procedura dinanzi alla Corte permettendo che le cause che adempiono le condizioni per il trasferimento alla sezione allargata siano giudicate da 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, secondo quanto proposto dalla Corte, per tenere conto dell'evoluzione delle tecnologie della comunicazione e per avvicinarsi ai termini di ricorso vigenti in vari Stati contraenti.

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. 14¹⁴. 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).

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 concernenti le varie modifiche della CEDU.

Par. 1: le nuove regole sull'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. Anche i giudici eletti secondo il

¹⁴ Cfr. il messaggio del Consiglio federale 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, in particolare pag. 1921

diritto attuale devono lasciare la carica al raggiungimento del settantesimo anno di età.

Par. 2: per quanto riguarda la soppressione del diritto di opposizione al trasferimento di una causa alla sezione 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 concerne pertanto nessun ricorso riguardante 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 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

Il presente progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012¹⁵ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012¹⁶ sul programma di legislatura 2011–2015. La ratifica del Protocollo n. 15 contribuirà a rafforzare i legami della Svizzera con gli altri Stati e la sua posizione in seno alle istituzioni multilaterali. Per questa ragione il nostro Consiglio l'ha inserita al punto 8 dei suoi obiettivi per il 2015.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

In virtù dell'articolo 54 capoverso 1 Cost.¹⁷, la conclusione 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 o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002¹⁸ [LParl]; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997¹⁹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione).

¹⁵ FF 2012 305

¹⁶ FF 2012 6413

¹⁷ RS 101

¹⁸ RS 171.10

¹⁹ RS 172.010

5.2 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 se per la loro attuazione è necessario emanare leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolanti e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che, in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost. sono emanate sotto forma di legge federale.

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; si tratta di norme 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 forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.).

5.3 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non è subordinato al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché non contiene né disposizioni in materia di sussidi né richiede crediti d'impegno o dotazioni finanziarie.