

15.030

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

del 6 marzo 2015

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.

6 marzo 2015

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 emendamenti alla CEDU tesi 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 19 febbraio 2010, la Svizzera ha dato 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 EDU: il Protocollo n. 15 alla CEDU contiene emendamenti alla CEDU che riguardano, da un lato, i rapporti tra gli Stati contraenti e la Corte EDU e, dall'altro, la procedura dinanzi a quest'ultima. In quanto protocollo aggiuntivo, il Protocollo n. 16 estende l'attuale competenza in materia di pareri della Corte EDU a questioni riguardanti l'interpretazione delle disposizioni materiali della Convenzione e dei suoi protocolli.

Il Protocollo n. 15 alla CEDU prevede emendamenti mirati che intendono comunque apportare taluni miglioramenti all'attuale sistema di controllo. Il Consiglio federale ha quindi deciso di firmarlo e di proporne l'approvazione. Per entrare in vigore, esso deve essere ratificato da tutti gli Stati Parte alla CEDU.

Il Protocollo n. 16 alla CEDU è di natura più complessa e i suoi effetti sull'onere lavorativo della Corte EDU sono ancora incerti. Inoltre, visto che i tribunali svizzeri, soprattutto il Tribunale federale, tengono conto della giurisprudenza della Corte EDU, il Consiglio federale preferisce per ora attendere prima di ratificare tale protocollo, in modo da 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, tutti i partiti ad eccezione di uno e la stragrande maggioranza degli altri partecipanti alla consultazione si sono chiaramente dichiarati favorevoli all'approvazione di tale protocollo.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Da molti anni si discute sulle modalità di garantire l'efficienza della Corte EDU nonostante l'ingente mole di lavoro cui essa è confrontata. 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 reso possibile la fusione della precedente Commissione europea dei diritti dell'uomo con la precedente Corte europea dei diritti dell'uomo, riunitesi nell'attuale Corte europea dei diritti dell'uomo quale unica corte permanente. Il Protocollo n. 14 del 12 maggio 2004³ alla CEDU faceva parte di un pacchetto di misure sul piano nazionale e internazionale e mirava a semplificare e ad agevolare la procedura dinanzi alla Corte EDU. Dato che la sua entrata in vigore è stata posticipata al 1° giugno 2010, la situazione in seno alla Corte EDU si è aggravata rapidamente. Già allora il numero dei ricorsi inevasi era di gran lunga superiore a 100 000.

La Svizzera ha approfittato del suo anno di presidenza del Comitato dei Ministri (2009-2010) per organizzare a Interlaken, il 18 e 19 febbraio 2010, una conferenza ministeriale sul futuro della Corte EDU. L'evento 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 che avrebbero reso necessario un adeguamento della CEDU. Nel suo anno di presidenza la Turchia ha organizzato a Izmir un'altra conferenza ministeriale sul futuro della Corte EDU, tenutasi il 27 aprile 2011. In tale occasione è stata adottata una nuova dichiarazione⁵ tesa a portare avanti il processo di riforma. Il Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (in seguito Comitato direttivo) è stato quindi incaricato di allestire entro due anni un rapporto all'attenzione del Comitato dei Ministri, contenente misure specifiche la cui attuazione richiederebbe l'adeguamento della CEDU. In occasione della conferenza ministeriale svoltasi a Brighton il 19 e 20 aprile 2012 durante la presidenza del Regno Unito è stata infine adottata una terza dichiarazione⁶ destinata a concretizzare le decisioni prese nelle due precedenti conferenze.

¹ RS 0.101.09

² RS 0.101

³ RS 0.101.094

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

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

⁶ Consultabile all'indirizzo www.coe.int/brighton > Français > Documents de base > Déclaration de Brighton (2012).

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 completare e a emendare la CEDU.

Fondandosi sui 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 alla CEDU all’attenzione del Comitato dei Ministri. Conformemente al mandato questo progetto prevedeva disposizioni per attuare i paragrafi 12 lettera b, 15 lettere a e b nonché 25 lettere d e f della Dichiarazione di Brighton. Nello specifico si tratta dei seguenti emendamenti:

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

Il 17 gennaio 2013, il Comitato dei Ministri ha sottoposto per parere il progetto di protocollo alla Corte EDU e all’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa. Nella sua risposta del 6 febbraio 2013⁷, la Corte EDU ha accolto i cinque emendamenti della CEDU, tre dei quali erano stati proposti da essa stessa (cfr. n. 6, segg. e 12 della risposta). Per quanto riguarda l’iscrizione del principio di sussidiarietà nel preambolo della CEDU, la Corte EDU 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 di protocollo sottolineandone la natura tecnica. Infine, in occasione della 123^a sessione, il Comitato dei Ministri ha adottato il Protocollo n. 15 alla CEDU, il quale è stato aperto alla firma degli Stati contraenti il 24 giugno 2013. In quanto protocollo di emendamento, esso entrerà in vigore una volta ratificato da tutti gli Stati Parte. 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 EDU abilitandola a emanare pareri giuridici anche su questioni attinenti alle libertà e ai diritti garantiti dalla CEDU. Secondo il Protocollo n. 16 le massime autorità giudiziarie degli Stati contraenti possono chiedere alla Corte EDU di emettere pareri non vincolanti inerenti a proce-

⁷ Consultabile all’indirizzo www.echr.coe.int > Français > Textes officiels > Protocole 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.

Il Protocollo n. 16 è di natura più complessa rispetto al Protocollo n. 15 e i suoi effetti sull'onere lavorativo della Corte EDU sono incerti. Inoltre, visto che i tribunali svizzeri, soprattutto il Tribunale federale, tengono conto della giurisprudenza della Corte EDU, il nostro Collegio preferisce attendere prima di ratificarlo. Per questo propone di approvare dapprima soltanto il Protocollo n. 15.

Protocollo n. 15 (22 Cantoni, 3 partiti, 7 organizzazioni)¹⁰; solamente tre di essi l'hanno respinta (un partito e due organizzazioni)¹¹, mentre tre Cantoni (BE, FR, GR) non hanno formulato alcuna osservazione. La menzione del principio di sussidiarietà nel preambolo della CEDU ha sollevato una serie di osservazioni specifiche. Per i dettagli rimandiamo al rapporto sui risultati della consultazione¹².

1.5 Valutazione

Ratificando la CEDU la Svizzera si è impegnata in un sistema di responsabilità collettiva. Unitamente agli altri 46 Stati contraenti, ha pertanto la responsabilità di garantire l'efficacia del sistema di controllo della Convenzione. Gli emendamenti previsti dal Protocollo n. 15 sono tecnici e mirati. Essi intendono colmare determinate lacune del meccanismo di controllo, emerse dopo l'entrata in vigore dei Protocolli n. 11 e 14 alla CEDU e permettere alla Corte EDU di adottare misure puntuali per ridurre il suo onere lavorativo senza che la protezione dei diritti umani ne risulti pregiudicata. Accettando l'adeguamento del preambolo, gli Stati contraenti hanno nel contempo rammentato che il principio di sussidiarietà li obbliga invero ad applicare efficacemente la CEDU sul piano interno; d'altro canto essi devono tuttavia disporre anche di 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 Brighton, attualmente discusse in vari comitati del Consiglio d'Europa. Dopo essersi impegnata intensamente per la realizzazione dei Protocolli n. 11 e 14 alla CEDU, con la ratifica del Protocollo n. 15 la Svizzera ha mostrato una volta ancora la sua volontà di sostenere la Corte EDU.

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, esso 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 EDU, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà sanciti nella Convenzione e nei protocolli. Il complemento apportato al preambolo codifica pertanto principi esistenti. Per la prima volta il principio di sussidiarietà e il margine di apprezzamento di cui godono gli Stati sono esplicitamente menzionati nella CEDU; i due principi ne risultano in tal modo rafforzati.

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), nonché di garantire a ogni persona

¹⁰ ZH, LU, UR, SZ, OW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU; PPD, PLR. I Liberali, PSS; Unione sindacale svizzera, Amnesty international, Associazione svizzera dei magistrati, Sezione svizzera della Commissione internazionale dei giuristi, Facoltà di diritto dell'Università di Ginevra, Federazione delle imprese romande – Ginevra, Centre Patronal.

¹¹ UDC; Unione svizzera delle arti e mestieri, syna.

¹² www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazioni ed indagini conoscitive concluse > 2014 > DFGP

che si presume vittima di una violazione della Convenzione un diritto di ricorso effettivo dinanzi a un'istanza nazionale (art. 13 CEDU). La Corte EDU interviene soltanto in ultima istanza e offre una tutela giuridica alle persone i cui diritti e libertà non sono stati riconosciuti sul piano nazionale.

L'ambito materiale del principio di sussidiarietà si manifesta attraverso il margine di apprezzamento degli Stati contraenti. Dalla giurisprudenza della Corte EDU risulta infatti che tali Stati devono disporre di un margine di apprezzamento nell'applicazione della Convenzione. L'estensione di tale margine d'apprezzamento varia tuttavia secondo le circostanze che si presentano nei singoli casi, i diritti o le libertà interessati. La Corte EDU riconosce nella sua giurisprudenza consolidata che, laddove l'applicazione della Convenzione impone decisioni valutative o ponderative (nell'ambito delle deroghe di cui ai rispettivi par. 2 degli artt. 8–11 CEDU), le giurisdizioni nazionali sono di norma più atte a prendere tali decisioni e che 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, le quali 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 EDU verificare che le decisioni emanate dalle giurisdizioni interne siano conformi alla CEDU.

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 secondo il nuovo paragrafo 2 dell'articolo 21 è stata scelta considerando il lungo lasso di tempo tra il bando di concorso su scala nazionale e il momento dell'elezione da parte dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. L'obiettivo è evitare casi di candidati che non possono accettare la carica poiché raggiungerebbero l'età prevista dal 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 nel bando di concorso.

Il paragrafo 2 dell'articolo 23 è soppresso. I suoi attuali capoversi 3 e 4 diventano quindi rispettivamente i capoversi 2 e 3. L'emendamento consente ai giudici della Corte EDU di esercitare la loro carica per l'intera durata di nove anni del mandato senza doversi quindi ritirare automaticamente con il compimento del settantesimo anno di età. La loro esperienza e le loro conoscenze potranno quindi essere messe al servizio della Corte EDU più a lungo. Si è ritenuto opportuno sopprimere il limite d'età anche perché il mandato novennale dei giudici presso la Corte EDU non è rinnovabile.

Art. 3 del Protocollo

Se tratta un ricorso che solleva una questione di notevole importanza riguardante l'interpretazione o l'applicazione della Convenzione o dei suoi protocolli o che può condurre a scostarsi dalla giurisprudenza precedente, una camera della Corte EDU può, in qualsiasi momento, trasferire la competenza alla sezione allargata (art. 30 CEDU). Secondo la normativa vigente ciascuna parte al procedimento ha il diritto di opporsi a tale trasferimento di competenza. Il Protocollo n. 15 prevede la soppressione di questo diritto.

L'emendamento dell'articolo 30 CEDU persegue vari obiettivi. Intende migliorare la coerenza della giurisprudenza della Corte EDU. Nel loro parere preliminare del 16 febbraio 2012¹³, stilato in vista della Conferenza di Brighton, la Corte EDU aveva già indicato l'intenzione di emendare il suo regolamento affinché le camere siano tenute a trasferire la competenza alla sezione allargata quando intendono scostarsi dalla giurisprudenza consolidata della Corte EDU. La soppressione del diritto d'opposizione al trasferimento della competenza è conforme a tale intento. Essa permette inoltre di accelerare la procedura dinanzi alla Corte EDU siccome le cause che adempiono le condizioni per il trasferimento alla sezione allargata potranno essere giudicate da un'unica istanza.

Art. 4 del Protocollo

Attualmente il termine per adire la Corte EDU è di sei mesi dalla data della decisione presa in ultima istanza a livello nazionale. La riduzione del termine a quattro mesi si rifa a una proposta della Corte EDU; essa tiene conto dell'evoluzione delle tecnologie della comunicazione e si avvicina ai termini di ricorso vigenti in vari Stati contraenti.

Art. 5 del Protocollo

Secondo l'articolo 35 paragrafo 3 lettera b CEDU la Corte EDU 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. L'emendamento non pregiudica il diritto al ricorso individuale nella misura in cui la Corte EDU continuerà anche in futuro 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 EDU una migliore applicazione del principio *de minimis non curat praetor*. L'emendamento si applicherà anche ai ricorsi pendenti al momento dell'entrata in vigore del Protocollo n. 15 (cfr. art. 8 par. 4 del Protocollo).

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.

¹⁴ 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, pag. 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 diverse disposizioni transitorie concernenti i vari emendamenti della CEDU.

Le nuove disposizioni sull'età dei giudici secondo il *paragrafo 1* 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 previgente. Anche i giudici eletti secondo il diritto previgente devono lasciare la carica con il raggiungimento del settantesimo anno di età.

Il *paragrafo 2* concerne la soppressione del diritto di opposizione al trasferimento di una causa alla sezione allargata. L'emendamento 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.

La riduzione del termine di ricorso entra in vigore, secondo il *paragrafo 3*, sei mesi dopo l'entrata in vigore del Protocollo n. 15. L'emendamento non concerne pertanto nessun ricorso riguardante una decisione emessa in ultima istanza a livello nazionale, emanata prima dell'entrata in vigore di tale Protocollo.

Secondo il *paragrafo 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 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 nostro Collegio

Il progetto non è stato annunciato 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 contribuisce a rafforzare i legami della Svizzera con gli altri Stati e la sua posizione in seno alle istituzioni multilaterali. Per questa ragione il nostro Collegio l'ha inserita nel punto 8 dei suoi obiettivi per il 2015.

¹⁵ FF 2012 305

¹⁶ FF 2012 6413

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La conclusione di trattati internazionali compete alla Confederazione in virtù dell'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)¹⁷. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale approva i trattati internazionali ad eccezione di quelli la cui conclusione è di nostra competenza in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002¹⁸ sul Parlamento, LParl; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997¹⁹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA).

5.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se includono 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 vincolante 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 EDU. 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 EDU. 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 disposizioni in materia di sussidi né richiede crediti d'impegno o dotazioni finanziarie.

¹⁷ RS 101

¹⁸ RS 171.10

¹⁹ RS 172.010