

Messaggio

concernente l'approvazione del Protocollo n. 11 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che ristrutturata il meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione (Trattato europeo n. 155), dell'11 maggio 1994

del 23 novembre 1994

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo per approvazione un disegno di decreto federale concernente l'approvazione del Protocollo n. 11 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che ristrutturata il meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione (Trattato europeo n. 155), firmato a Strasburgo l'11 maggio 1994.

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

23 novembre 1994

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Stich

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

La salvaguardia dei diritti dell'uomo costituisce un fiore all'occhiello del Consiglio d'Europa, di cui la Svizzera fa parte dal 1963. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (CEDU), ratificata dalla Svizzera il 28 novembre 1974, costituisce la spina dorsale della salvaguardia internazionale dei diritti dell'uomo in seno al Consiglio d'Europa. Dei 33 Paesi membri 30, hanno finora aderito alla Convenzione.

La reputazione di questa Convenzione è in buona parte dovuta all'efficacia del meccanismo internazionale di controllo da essa istituito. Frutto di un compromesso, tale meccanismo, ideato nel 1950 (entrato in vigore il 3 settembre 1953) e apparso all'epoca come rivoluzionario, si fonda su una struttura tripartita:

- la Commissione europea dei diritti dell'uomo, organo che seleziona le domande, è incaricato di pronunciarsi sulla loro ricevibilità, di accertare i fatti, di contribuire a eventuali composizioni amichevoli e, all'occorrenza, di formulare un parere in merito all'esistenza di una violazione della Convenzione;*
- la Corte europea dei diritti dell'uomo è incaricata di emettere sentenze definitive e vincolanti su affari di cui è stata investita dalla Commissione o dallo Stato interessato;*
- infine il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, uno dei due organi del Consiglio d'Europa, è incaricato di prendere decisioni definitive e vincolanti sui casi che non sono stati portati davanti alla Corte.*

Nel suo insieme questa struttura istituzionale ha funzionato particolarmente bene. La Commissione ha esercitato efficacemente i suoi compiti di selezione, contribuendo sensibilmente allo sviluppo della giurisprudenza inerente la Convenzione; la Corte, che durante i primi anni emetteva annualmente solo una sentenza, ne emana attualmente da 50 a 60, per un totale complessivo di quasi 500. Il Comitato dei Ministri, dal canto suo, esplica, nell'ambito del sistema di controllo, funzioni che sono apparse vieppiù anacronistiche; come organo politico è poco adatto a emettere decisioni vincolanti su questioni giuridiche.

Un altro limite del sistema sta nel carattere facoltativo del riconoscimento del diritto di domanda individuale (art. 25 CEDU) e del riconoscimento della giurisdizione obbligatoria della Corte (art. 46 CEDU). Va tuttavia osservato che questo inconveniente è andato scemando nel tempo poiché attualmente tutti i Paesi aderenti alla Convenzione hanno fatto le relative dichiarazioni facoltative, alcune valide a tempo indeterminato e altre a tempo determinato rinnovabili periodicamente.

Col tempo il meccanismo di controllo di Strasburgo è rimasto vittima del proprio successo. Il numero delle domande registrate dalla Commissione è passato da 404 nel 1981 (per la Svizzera: 32) a 2037 nel 1993 (per la Svizzera 123). Cifre che rischiano di gonfiarsi ancora sensibilmente per il fatto che il sistema è sempre più conosciuto dai potenziali ricorrenti e a causa dell'adesione di nuovi membri. Entro l'anno 2000 gli Stati membri della Convenzione potrebbero variare da 35 a 40: non ci si può che rallegrare di questa estensione e del consolidamento dello Stato di diritto in Europa.

Alla luce di questa evoluzione, l'Assemblea parlamentare e il Comitato dei Ministri hanno sottolineato a più riprese l'urgenza di una profonda riforma del meccanismo di controllo.

In occasione della prima Conferenza ministeriale sui diritti dell'uomo tenutasi a Vienna nel 1985, la Svizzera ha proposto, per la prima volta a livello politico, la «fusione» della Commissione e della Corte in un organo giurisdizionale unico a tempo pieno.

Il Protocollo n. 11 alla CEDU, che ristrutturava il meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione, è frutto di un compromesso. Firmato l'11 maggio 1994 da 31 dei 32 Stati membri del Consiglio d'Europa, esso istituisce una nuova Corte europea dei diritti dell'uomo a tempo pieno, destinata ad assumere le funzioni attualmente svolte dalla Commissione, dalla Corte e dal Comitato dei Ministri quando quest'ultimo si pronuncia sulla violazione della Convenzione. In occasione dei negoziati, un numero importante di Paesi ha tuttavia auspicato che il nuovo sistema conservi, entro certi limiti, una possibilità di riesame da parte di un organo superiore. Il compromesso raggiunto prevede che la Corte unica decida per principio in Sezioni composte da sette giudici, ma che la Sezione Allargata, composta di 17 giudici, sia competente per il riesame di certi affari particolarmente importanti. Il sistema è senza dubbio relativamente complesso, ma la riforma produce un miglioramento sostanziale se confrontato al sistema esistente. Dal profilo politico e giuridico va osservato in questo ambito l'importanza dell'integrazione, nel sistema stesso di controllo, di clausole facoltative di riconoscimento del diritto di ricorso individuale davanti alla Commissione (art. 25 CEDU) e della giurisdizione obbligatoria della Corte (art. 46 CEDU). D'altro canto l'abolizione delle funzioni «giurisdizionali» del Comitato dei Ministri rappresenta un incontestabile progresso. Infine, dal nuovo sistema ci si può attendere uno snellimento della procedura internazionale di controllo, la cui lentezza attuale relativizza l'importanza della Convenzione stessa.

In sintesi, la ratifica del Protocollo n. 11 alla CEDU risponde a una necessità politica e giuridica, sottolineata dai capi di Stato e di Governo dei Paesi membri del Consiglio d'Europa nella «Dichiarazione di Vienna» del 9 ottobre 1993, nella quale sottolineavano che l'obiettivo di questa riforma è d'incrementare l'efficacia dei mezzi di protezione, di ridurre l'iter delle procedure e di mantenere elevato il livello attuale di protezione dei diritti dell'uomo.

Messaggio

1 In generale

11 Situazione iniziale

111 La Svizzera e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Situazione attuale

La Svizzera ha ratificato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (dapresso: la Convenzione, CEDU) nel 1974 e, successivamente, il Protocollo addizionale n. 2 (competenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di emettere pareri consultivi), i Protocolli d'emendamento n. 3, 5 e 8 (disposizioni procedurali e organizzative), i Protocolli addizionali n. 6 (abolizione della pena di morte) e 7 (che completa la lista dei diritti civili e politici). Al momento della ratifica della Convenzione, si rinunciò a ratificare i Protocolli addizionali n. 1 e 4 che completano l'elenco dei diritti garantiti dalla Convenzione (cfr. Rapporto completo del Consiglio federale all'Assemblea federale circa la CEDU, del 23 febbraio 1972, FF 1972 I 773). Non si è potuto ancora dar seguito all'intenzione di ratificare in un secondo tempo il Protocollo addizionale n. 1 (garanzia della proprietà, diritto all'istruzione, obbligo di organizzare elezioni legislative libere a scrutinio segreto). In occasione della procedura di consultazione, la maggioranza dei Cantoni ha espresso profonde riserve, segnatamente nei confronti del «diritto all'istruzione». Solo in seguito i postulati Haller (1988) e Columberg (1991) hanno chiesto la ratifica del Primo Protocollo nei confronti del quale manteniamo un atteggiamento positivo. Dopo che il popolo respinse, nel 1982, la legge sugli stranieri, abbiamo rinunciato a firmare e a ratificare il Protocollo addizionale n. 4 (divieto dell'arresto per debiti, diritto di libera circolazione e di emigrazione, limitazione delle possibilità di espulsione). La questione dovrà essere riesaminata tenendo presente che la Svizzera ha ratificato il Patto II dell'ONU sui diritti civili e politici, strumento in vigore per la Svizzera dal 18 settembre 1992 (RU 1993 750 segg.). L'articolo 12 del Patto II, accettato dalla Svizzera con una riserva, contiene infatti alcune disposizioni che corrispondono parzialmente a quelle del Protocollo n. 4.

Con il messaggio del 23 febbraio 1994, vi abbiamo sottoposto recentemente per approvazione i Protocolli n. 9 (che riconosce il diritto individuale di ricorrere alla Corte) e n. 10 (sostituzione della maggioranza dei due terzi prevista all'art. 32 CEDU con la maggioranza semplice; FF 1994 II 381). Questi due Protocolli verranno evidentemente sostituiti dal Protocollo n. 11 una volta in vigore. Riteniamo tuttavia importante ratificarli il più presto possibile poiché potrebbero trascorrere diversi anni prima che la riforma introdotta dal Protocollo n. 11 si concretizzi, essendo necessaria la ratifica di tutti i Paesi aderenti alla Convenzione.

Ratificando la CEDU, la Svizzera ha riconosciuto per un periodo di tre anni la legittimazione di ogni persona fisica, ogni organizzazione non governativa e ogni gruppo di privati che si ritenga vittima di una violazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, di presentare ricorso alla Commissione (art. 25 CEDU e art. 7 del Protocollo addizionale n. 7). In seguito abbiamo regolarmente rinnovato questa dichiarazione di riconoscimento (cfr. RU 1992 2221).

Il sistema di controllo istituito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo è sussidiario. Esso non sostituisce i sistemi nazionali di protezione dei diritti dell'uomo, che devono essere garantiti, di fatto, a livello nazionale, come dimostra la giurisprudenza del Tribunale federale sviluppata in applicazione della Convenzione. L'obiettivo del meccanismo di controllo istituito da quest'ultima è quello di offrire una garanzia internazionale di salvaguardia dei diritti dell'uomo che completi le procedure esistenti a livello nazionale.

Il meccanismo di protezione di Strasburgo contempla due espressioni distinte: la domanda statale e la domanda individuale. Occorre ricordare brevemente le principali tappe di queste due procedure.

Con la domanda statale (art. 24 CEDU) ogni Paese aderente alla Convenzione può adire la Commissione europea dei diritti dell'uomo se ritiene che un altro Stato membro non osservi i propri impegni. Finora si contano soltanto una dozzina di domande statali. Soltanto una (Irlanda contro Regno Unito, 1978) si è conclusa con una sentenza della Corte, le altre si sono concluse davanti al Comitato dei Ministri o si sono risolte con una composizione amichevole.

Con la domanda individuale (art. 25 CEDU), ogni persona appartenente alla giurisdizione di uno Stato aderente alla Convenzione può adire direttamente la Commissione per presentare un ricorso contro qualsiasi Stato che ha riconosciuto, mediante una dichiarazione esplicita, la competenza della Commissione in questo ambito. Attualmente sono 30 gli Stati aderenti alla Convenzione che hanno fatto, per un periodo determinato o indeterminato, una simile dichiarazione (come già accennato, la Svizzera ha rinnovato regolarmente ogni tre anni la sua dichiarazione di riconoscimento; cfr. RU 1992 2221).

Secondo la Convenzione, i tre organi seguenti si ripartiscono le funzioni di controllo dell'applicazione e dell'interpretazione della Convenzione:

- la Commissione europea dei diritti dell'uomo;
- la Corte europea dei diritti dell'uomo;
- il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

a. *Commissione europea dei diritti dell'uomo* (dappresso: la Commissione)

La Commissione funge da filtro: esamina la ricevibilità dei ricorsi verificando in particolare se il ricorrente ha esaurito le vie di ricorso interne (art. 26 CEDU). Una volta dichiarata ricevibile la domanda, la Commissione accerta i fatti, si mette a disposizione delle parti per tentare di giungere a una composizione amichevole (art. 28 par. 1 lett. b CEDU) e, in caso di mancata conciliazione, redige un rapporto nel quale formula un parere sull'esistenza o meno di una violazione della Convenzione (art. 31 CEDU).

b. *Corte europea dei diritti dell'uomo* (dappresso: la Corte)

La Corte può essere adita per un affare entro tre mesi dallo Stato interessato o dalla Commissione. Ma per questo è necessario che lo Stato in causa abbia dichiarato di riconoscere, con una dichiarazione specifica, la giurisdizione ob-

bligatoria della Corte (art. 46 CEDU). I 30 Paesi aderenti alla Convenzione hanno fatto a tutt'oggi una simile dichiarazione per una durata illimitata (è il caso della Svizzera) o per un tempo limitato. Il Protocollo n. 9 alla CEDU, appena entrato in vigore, permette inoltre al singolo individuo, a certe condizioni, di adire personalmente la Corte. Vi abbiamo sottoposto un messaggio il 23 febbraio 1994 in vista della ratifica di questo strumento (FF 1994 II 381) (cfr. anche l'ultima parte del n. 111).

La Corte esamina l'affare alla luce dell'intero incarto, in particolare del rapporto della Commissione e dei pareri delle parti. Durante un'udienza pubblica, che si tiene generalmente a Strasburgo, il delegato della Commissione, gli avvocati del ricorrente e il rappresentante del Governo presentano o completano le proprie argomentazioni rispondendo ad eventuali domande dei giudici. Dopo l'udienza i giudici, che decidono generalmente in sezioni di nove giudici (raramente in plenum), stabiliscono con una votazione (a maggioranza semplice) se vi sia o meno violazione della Convenzione da parte dello Stato in causa. Opinioni separate o dissidenti sono spesso allegate alla sentenza. Normalmente la sentenza è pronunciata nel corso di un'udienza pubblica e riveste carattere obbligatorio per lo Stato in causa (art. 53 CEDU), che la deve eseguire.

c. Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (dappresso: il Comitato dei Ministri)

Quando la Corte non viene adita, il Comitato dei Ministri decide, a maggioranza dei due terzi, se vi sia stata o meno violazione della Convenzione e se il rapporto della Commissione debba essere pubblicato. Conformemente al Protocollo n. 10 alla CEDU, la maggioranza dei due terzi prevista nell'articolo 32 CEDU sarà sostituita dalla maggioranza semplice. Il Protocollo n. 10 (FF 1994 II 381) entrerà in vigore soltanto quando tutti gli Stati aderenti alla Convenzione l'avranno ratificato (cfr. la parte finale del n. 111).

Il Comitato dei Ministri controlla l'esecuzione delle sentenze della Corte (art. 54 CEDU) e delle decisioni ch'esso stesso emette giusta l'articolo 32 CEDU.

12 Genesi del Protocollo n. 11 alla CEDU

121 Necessità di una ristrutturazione del meccanismo di controllo attuale¹⁾

La questione di una riforma del meccanismo di controllo è allo studio dall'inizio degli anni Ottanta, ma la sua necessità è apparsa vieppiù urgente per la crescita del numero di ricorsi inoltrati alla Commissione, così come per l'adesione di nuovi Stati al sistema di controllo. L'aumento del volume di lavoro della Commissione si è tradotto anche in un aumento sensibile del numero di affari deferiti alla Corte nel corso di questi ultimi anni.

Il numero di ricorsi registrati dalla Commissione è passato da 404 nel 1981 a 2037 nel 1993. Un numero che rischia di aumentare sensibilmente per il fatto che il sistema è sempre più conosciuto negli Stati membri e che nuovi Stati hanno aderito o aderiranno alla Convenzione. Entro il 2000 il numero degli Stati aderenti alla Convenzione potrebbe variare da 35 a 40.

Il ritardo accumulato dalla Commissione nell'esame delle pendenze è considerevole. Alla fine della sessione della Commissione di gennaio 1994 il loro numero era di 2672, di cui 1487 non erano ancora state esaminate dalla Commissione. L'esame di un affare fino alla decisione finale della Corte e del Comitato dei Ministri può durare in media più di cinque anni.

Così, mentre prima del 1988 i casi deferiti in un anno alla Corte non superavano mai le 25 unità, nel 1989 il numero è salito a 31 unità, nel 1990 a 61, nel 1991 a 93, nel 1992 a 50, nel 1993 a 52 ed è probabile che questo numero continui ad aumentare anche nel corso dei prossimi anni. D'altro canto, i casi pendenti davanti al Comitato dei Ministri conformemente all'articolo 32 della Convenzione alla fine del 1992 erano 15, mentre il loro numero raggiungeva le 189 unità alla fine del 1993.

Scopo principale della riforma proposta è dunque quello di giungere a una ristrutturazione del sistema al fine di ridurre la durata delle procedure a Strasburgo. È opportuno prevedere un meccanismo di controllo che funzioni in maniera soddisfacente a un costo ragionevole (anche per 40 Stati) e che preservi l'autorità e la qualità della sua giurisprudenza.

¹⁾ Per questo paragrafo e quelli seguenti, cfr. in particolare *O. Jacot-Guillarmod* (ed.), *La fusion de la Commission et de la Cour Européennes des Droits de l'Homme, 2^e séminaire de droit international et de droit européen de l'Université de Neuchâtel, éditions N.P. Engel, Kehl, Strasburgo, Arlington 1987*; Rapporto presentato dalla delegazione svizzera in vista della Conferenza ministeriale sui diritti dell'uomo di Vienna, il 19 e 20 marzo 1985, Strasburgo 1985, Consiglio d'Europa, documento MDH (85) 1, pubblicato in GAAC 1984/IV n. 106. Si veda anche, fra l'altro, *Heribert Golsong, Zur Reform der Kontrollinstanzen der Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ 1992, p. 249-252*; *Wolfgang Peukert, Vorschläge zur Reform des Europäischen Menschenrechtsschutzsystems, EuGRZ 1993, p. 173-183*; *Stefan Trechsel, Zur Reform des Europäischen Menschenrechtsschutzsystems, in: M. Nowak (éd.) Europarat und Menschenrechte, Verwaltungswissenschaftliche Studien der Verwaltungs-akademie des Bundes, vol. 4, Vienna 1994, pagg. 91-118*; *Luzius Wildhaber, Gegenwart und Zukunft des Europäischen Menschenrechtsschutzsystems, miscellanea in onore di Arnold Koller, Berna, Stoccarda, Vienna 1993, pagg. 819-836*.

Un punto, questo, che è stato sottolineato dai capi di Stato e di Governo degli Stati membri del Consiglio d'Europa nella «Dichiarazione di Vienna» del 9 ottobre 1993:

Dall'entrata in vigore della Convenzione nel 1953, il numero di Stati che l'hanno ratificata è quasi triplicato e altri Stati vi aderiranno dopo essere diventati membri del Consiglio d'Europa. Riteniamo che sia molto urgente adattare il meccanismo di controllo attuale a questo sviluppo, per mantenere in futuro una protezione internazionale effettiva dei diritti dell'uomo. Lo scopo di questa riforma è d'incrementare l'efficacia dei mezzi di protezione, di ridurre i tempi delle procedure e di mantenere alto il livello attuale di protezione dei diritti dell'uomo.

L'istituzione di una Corte unica ha lo scopo di sopprimere i doppijoni e di eliminare alcuni ritardi dovuti al sistema attuale.

Da ultimo questo Protocollo rafforza gli aspetti giudiziari del sistema.

122 Aspetti storici e proposte recenti di riforma (1982-1994)

L'idea di una Convenzione europea dei diritti dell'uomo, garantita da una Corte alla quale avrebbero avuto accesso i singoli individui, è da far risalire all'iniziativa del Comitato internazionale dei Movimenti per l'Unità europea in occasione del Congresso d'Europa, tenutosi dall'8 al 10 maggio 1948 all'Aia. Nel loro «Messaggio agli europei», adottato in occasione della seduta plenaria finale, i congressisti dichiaravano segnatamente:

2. Vogliamo una Carta dei diritti dell'uomo che garantisca le libertà di pensiero, di riunione e d'espressione, così come il libero esercizio di un'opposizione politica.
3. Vogliamo una Corte di giustizia capace di applicare le sanzioni necessarie a far rispettare la Carta.

Ricordiamo inoltre anche la risoluzione adottata dal Congresso su una proposta della Commissione politica:

Il Congresso (...):

6. È convinto che, per difendere i diritti della persona umana e i principi di libertà, l'Assemblea (che sarà istituita) dovrà proporre la creazione di una Corte di giustizia capace di applicare le sanzioni necessarie a far rispettare la Carta (dei diritti dell'uomo), e che a questo proposito sarà possibile a ogni cittadino dei Paesi associati ricorrere alla Corte, in ogni momento e in tempi brevi, in caso di violazione dei suoi diritti, così come saranno stabiliti dalla Carta.

122.1 Riforme puntuali

Nel corso degli anni Settanta diverse riforme puntuali sono state proposte e discusse da esperti in seno all'organizzazione. Ben presto però è apparso evidente che queste riforme puntuali sarebbero risultate insufficienti per rimediare durvolmente ai due difetti principali del sistema attuale: la lentezza e la complessità. Per ovviare ai limiti più evidenti del sistema, il Protocollo d'emendamento

n. 8 alla CEDU è stato aperto alla firma nel 1985. Il fulcro delle riforme introdotte dal Protocollo n. 8 sta nella creazione di Sezioni stabili e di Comitati nella Commissione (cfr. FF 1986 II 417 segg., segnatamente 434 segg.). La riforma ha sicuramente permesso di accelerare la trattazione dei casi, di ridurre il numero delle pendenze, ma non di eliminare durevolmente i difetti più profondi del sistema.

Era quindi necessario intraprendere riforme più radicali.

122.2 L'idea di una Corte unica («fusione» della Commissione e della Corte)

Sembra che la possibilità di una «fusione» della Commissione e della Corte in un organo unico sia emersa per la prima volta in occasione dell'ottava riunione (luglio 1982) del Comitato di esperti per il miglioramento della procedura della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (DH-PR), durante la quale si sono confrontati alcuni rappresentanti della Commissione. L'eventualità di tale «fusione» ha fatto parte da allora dell'elenco, stilato da questo Comitato, delle riforme da prevedere a lungo termine. Si è dovuto attendere, tuttavia, la Conferenza ministeriale europea sui diritti dell'uomo (Vienna, marzo 1985) affinché per la prima volta l'idea di una «fusione» fosse presa in considerazione a livello politico.

L'idea di realizzare una Corte unica ha trovato eco nel rapporto sul «Funzionamento degli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo» presentato dalla Delegazione svizzera in occasione di questa Conferenza¹⁾ ed è stata ripresa - sia da sostenitori che da oppositori più o meno convinti - in diverse altre comunicazioni.

Nella Risoluzione n. 1 della Conferenza di Vienna del 1985 i Ministri, dopo aver considerato la necessità di esaminare la possibilità di apportare nuovi miglioramenti al sistema di controllo istituito dalla Convenzione comprendenti, se necessario, misure di carattere più radicale, hanno sottolineato che il Comitato di esperti, avendo come compito quello di esaminare simili miglioramenti, dovrebbe tener conto dei punti di vista espressi nel rapporto della Delegazione svizzera, così come le osservazioni fatte dalle altre Delegazioni.

La Conferenza ministeriale ha pure incoraggiato l'avvio di un dibattito in seno ad altre istanze sull'idea di «fusione» (creazione di una Corte unica). Così, per esempio, questa idea è emersa nel corso del sesto Colloquio internazionale sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che si è tenuta a Siviglia nel novembre del 1985. Inoltre, la fusione della Commissione e della Corte europee dei diritti dell'uomo è stato il tema di un Colloquio di due giorni che si è tenuto nel marzo del 1986 all'Università di Neuchâtel e al quale hanno partecipato uomini politici, membri degli organi della Convenzione, alti funzionari, giuristi e altre persone interessate alla riforma²⁾.

¹⁾ Vedi rapporto (nota 1).

²⁾ La fusione della Commissione e della Corte Europee dei diritti dell'uomo (nota 1). Vedi anche la Raccomandazione 1087 (1988) dell'Assemblea parlamentare adottata il 7 ottobre 1988.

Fra il dicembre del 1985 e il dicembre del 1987 il Comitato di esperti ha in seguito studiato, su indicazione del Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (CDDH), la possibilità di una simile fusione preparando un rapporto in merito.

Nel gennaio del 1989 il Comitato dei Ministri ha deciso di pubblicare il rapporto del Comitato d'esperti, così da facilitare l'esame dell'idea di una «fusione» da parte degli ambienti interessati¹⁾.

In questi due consessi, i pareri sull'opportunità della riforma proposta sono rimasti divisi. Tuttavia in seno al CDDH si è fatta strada la convinzione generale che l'esame di questa riforma avrebbe dovuto essere approfondito; il CDDH ha incaricato dunque il Comitato d'esperti di presentare la struttura dettagliata di un eventuale sistema fondato su una Corte unica, di esaminare i metodi di realizzazione e, al momento opportuno, di assumere informazioni sulle ripercussioni finanziarie della proposta. Nel corso della sua 28ª riunione, nel giugno del 1990, il CDDH ha esaminato la struttura dettagliata di un eventuale sistema fondato su una Corte unica²⁾. Le discussioni a tale proposito erano state sospese ed era stato domandato al Comitato di esperti di non approfondire ancora i metodi di realizzazione e le implicazioni finanziarie.

122.3 Le iniziative olandese e svedese

Nel frattempo le autorità olandesi e svedesi avevano preso alcune iniziative per elaborare altre proposte di riforma volte ad uscire dal vicolo cieco. Le proposte presentate quasi simultaneamente da Paesi Bassi e Svezia nell'ottobre del 1990 contenevano diversi punti comuni.

L'idea di fondo delle due proposte consisteva nel trasformare i pareri formulati dalla Commissione nell'ambito dell'articolo 31, nel caso di ricorsi individuali, in decisioni giuridicamente vincolanti. In altre parole si proponeva un sistema giudiziario a due livelli: la Commissione agiva come una giurisdizione di prima istanza, mentre i ricorrenti individuali e gli Stati avrebbero potuto impugnare davanti alla Corte le decisioni della Commissione che decideva sul merito, sempre che la Corte ne avesse autorizzato il ricorso. Queste proposte non prevedevano modifiche del regime attuale dei ricorsi statali e, come in parte prevedeva il Protocollo n. 9 alla Convenzione, avrebbero posto i ricorrenti individuali e gli Stati sullo stesso piano nell'ambito della procedura di ricorso davanti alla Corte. Queste proposte inoltre, avrebbero comportato l'abbandono del ruolo svolto dal Comitato dei Ministri giusta l'articolo 32 della Convenzione in merito ai ricorsi individuali.

¹⁾ Rapporto del Comitato di esperti per il miglioramento delle procedure di protezione dei Diritti dell'uomo (DH-PR) al Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (CDDH), Consiglio d'Europa, documento DH (89) 2, pubblicato in RUDH 1992, pagg. 503-510.

²⁾ Cfr. documento DH (93) 14, pubblicato in RUDH 1992, pagg. 510-513.

Queste proposte sono state esaminate approfonditamente dalla DH-PR, che ha sottoposto nel marzo del 1992¹⁾ il suo rapporto al CDDH sulla questione. Anche se la maggioranza all'interno di questi comitati intergovernativi era favorevole a un sistema a due livelli, come è proposto dai Paesi Bassi e dalla Svezia, gli esperti non sono riusciti a mettersi d'accordo sull'opportunità di una simile riforma.

122.4 Arbitrato del Comitato dei Ministri

Dopo essersi adoperato senza successo per giungere a un accordo sulle proposte di riforma, il Comitato direttivo per i diritti dell'uomo ha sottoposto nell'ottobre del 1992 le differenti proposte al Comitato dei Ministri allo scopo di ottenere un mandato esplicito per il proseguo dei suoi lavori di riforma. Il 28 maggio 1993 il Comitato dei Ministri ha deciso di conferire al CDDH il mandato di proseguire i lavori. Questa decisione è stata avallata dai capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa in occasione della Conferenza del Vertice di Vienna nella «Dichiarazione di Vienna» del 9 ottobre 1993.

123 Impulsi politici

La genesi del Protocollo n. 11 alla CEDU mostra chiaramente il processo decisionale in seno agli organi del Consiglio d'Europa. L'idea della riforma è maturata innanzitutto a livello di esperti (cfr. n. 122.2), ma la sua concretizzazione sarebbe stata impossibile senza l'impulso e le decisioni dei due organi politici del Consiglio d'Europa, l'Assemblea parlamentare e il Comitato dei Ministri.

123.1 Ruolo dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

Nella sua Raccomandazione 1194 (1992) adottata il 6 ottobre 1992 l'Assemblea parlamentare sottolineava:

che il numero degli Stati membri del Consiglio d'Europa [...] continuerà ad aumentare nel corso dei prossimi anni, in modo che ci si può attendere a una crescita considerevole del numero dei ricorsi sottoposti alla Commissione e alla Corte;

che il numero di ricorsi individuali aumenterà in una proporzione più importante rispetto alla popolazione dei nuovi Stati membri poiché il sistema di protezione dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa costituisce per essi, contrariamente a quanto avviene per gli Stati aderenti da tempo, un elemento importante nell'instaurazione dei diritti fondamentali, della democrazia e dello Stato di diritto;

che in futuro il suo sistema di protezione dei diritti dell'uomo sarà messo particolarmente alla prova e che la riforma del meccanismo di controllo della Convenzione rivestirà quindi un'importanza fondamentale per il Consiglio d'Europa.

¹⁾ Per una descrizione dettagliata delle iniziative olandese e svedese, vedi in particolare il Rapporto del DH-PR al CDDH del 23 marzo 1992, documento DH (92) 9, pubblicato in RUDH 1992, pagg. 513-518; *Trechsel* (nota 1), pag. 100 segg. In merito ai pareri dei membri della Corte e della Commissione, vedi RUDH 1992, pagg. 518-521.

L'Assemblea parlamentare ha di conseguenza raccomandato al Comitato dei Ministri:

- di prendere le misure necessarie per procedere senza indugio alla riforma del meccanismo di controllo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;
- di preferire chiaramente la proposta di una Corte unica, funzionante in permanenza, in sostituzione della Commissione e della Corte esistenti;
- di non optare per una soluzione provvisoria che procrastinerebbe ancora l'indispensabile riforma.

123.2 Il ruolo decisivo del Comitato dei Ministri

Nel novembre del 1991, in occasione della 89^a sessione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, i Ministri degli affari esteri hanno incaricato i loro delegati di accelerare prioritariamente i lavori di riforma del meccanismo di controllo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In occasione della loro 91^a sessione, nel novembre del 1992, i Ministri hanno potuto constatare che il lavoro di base a livello tecnico su questo argomento era stato concluso e che sulla sostanza della riforma vi erano diverse proposte su cui confrontarsi (segnatamente la istituzione di una Corte unica o l'introduzione di un sistema giudiziario a due livelli). I Ministri hanno ribadito l'interesse suscitato da questo problema urgente e, dopo aver preso conoscenza anche della Raccomandazione 1194 (1992) dell'Assemblea parlamentare (cfr. n. 123.1), hanno deciso che la ricerca di una soluzione in tempi brevi avrebbe dovuto essere inserita in cima alla scala delle priorità dell'organizzazione.

In occasione della 92^a sessione del Comitato dei Ministri, tenuta a Strasburgo nel maggio del 1993, i Ministri hanno constatato che nelle settimane precedenti erano stati fatti dai loro delegati progressi significativi nella preparazione di un mandato. Hanno incaricato quest'ultimi di concludere urgentemente questi lavori così da essere pronti per la riunione del Comitato direttivo per i diritti dell'uomo prevista il 7 giugno 1993, durante la quale preparare un progetto di protocollo d'emendamento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo da sottoporre ai capi di Stato e di Governo a Vienna nell'ottobre del 1993.

Il 28 maggio 1993, in occasione di una riunione speciale, i delegati dei Ministri hanno adottato una decisione con la quale conferivano al CDDH un mandato ad hoc del seguente tenore:

Il Comitato dei Ministri pone l'accento sulla necessità di una riforma del meccanismo di sorveglianza della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali affinché, pur contenendo i costi, sia migliorata l'efficacia e siano ridotti i tempi di trattamento dei ricorsi individuali.

Per questa ragione, il Comitato dei Ministri ha incaricato il CDDH di preparare un progetto di protocollo d'emendamento alla Convenzione che preveda la ristrutturazione del meccanismo di sorveglianza esistente sostituendolo con:

- una Corte che:
 - sarebbe composta da un numero di giudici uguale a quello dei membri del Consiglio d'Europa;
 - lavorerebbe in comitati e in Sezioni; e

- contempli:
 - un meccanismo effettivo per filtrare i ricorsi;
 - una procedura effettiva che permetta il conseguimento di composizioni amichevoli;
 - una struttura appropriata che assicuri la qualità e la coerenza della sua giurisprudenza e permetta un riesame in casi eccezionali (come ad es. quelli che sollevano questioni gravi relative all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione); dovrebbe essere elaborata una disposizione che preveda la presenza di un giudice nazionale in occasione di un qualsiasi riesame di questo genere;
 - il Comitato dei Ministri conserva la competenza che gli deriva dall'articolo 54 mentre è abolita la sua competenza di esaminare le domande individuali giusta l'attuale articolo 32 della Convenzione.
- Il CDDH dovrebbe esaminare anche:
- se il diritto di ricorso individuale debba o meno restare facoltativo;
 - la maniera in cui le domande statali debbano essere trattate;
 - il ruolo e le funzioni di eventuali Avvocati Generali.

Inoltre il mandato conferito al CDDH stabiliva che il termine di esecuzione sarebbe scaduto il 30 settembre 1993 così da poter sottoporre ai capi di Stato e di Governo riuniti a Vienna i giorni 8 e 9 ottobre 1993 il progetto di protocollo d'emendamento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Nel giugno del 1993 il CDDH ha chiesto al Comitato di esperti DH-PR di preparare con priorità assoluta un progetto di protocollo conformemente al mandato conferitogli dai delegati dei Ministri. Alla Conferenza del Vertice di Vienna dell'8 e 9 ottobre 1993, i capi di Stato e di Governo hanno affidato al Comitato dei Ministri il compito di terminare la preparazione del progetto di protocollo allo scopo di adottare un testo e di aprirlo alla firma in occasione della sua riunione ministeriale nel maggio del 1994. Il progetto di protocollo preparato dal DH-PR e perfezionato in un secondo tempo dal CDDH, dopo aver consultato la Commissione, la Corte e l'Assemblea parlamentare, è stato sottoposto al Comitato dei Ministri, che ha adottato il testo il 20 aprile 1994. Il testo è stato aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa firmatari della Convenzione europea l'11 maggio 1994.

13 Caratteristiche principali della riforma introdotta dal Protocollo n. 11 alla CEDU

131 Natura giuridica del Protocollo n. 11

Come nel caso dei Protocolli n. 2, 3, 5, 8 e 10 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, anche il n. 11 è un Protocollo d'emendamento alla Convenzione (e non un protocollo addizionale). Questo significa che esso, conformemente al suo articolo 4, entrerà in vigore solamente il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di un anno a partire dalla data in cui tutte le parti alla Convenzione avranno espresso il loro consenso ad essere vincolate dal Protocollo.

Soltanto un protocollo d'emendamento permetterà di evitare la coesistenza di due meccanismi paralleli di controllo. Un simile parallelismo non è auspicabile

per principio, poiché lo sviluppo di una giurisprudenza omogenea e coerente costituisce una base importante per la protezione dei diritti dell'uomo garantita dalla Convenzione. Inoltre l'esistenza di due gruppi di Stati, soggetti a sistemi di controllo diversi, produrrebbe immancabilmente complicazioni procedurali considerevoli: si pensi ad esempio alla cancelleria e ai giudici presenti nella vecchia Corte e in quella nuova. Questo vanificherebbe l'incremento di efficacia a cui mira la riforma. Da ultimo, questo parallelismo di due meccanismi di controllo potrebbe creare confusione nei ricorrenti individuali, ciò che sarebbe contrario allo scopo perseguito di realizzare un sistema più semplice e più trasparente.

È opportuno ricordare inoltre che, in occasione del Vertice di Vienna, i capi di Stato e di Governo hanno affermato di voler sottoporre alla ratifica il Protocollo in tempi molto brevi.

Si valuta in tre anni il periodo necessario affinché l'insieme degli Stati aderenti alla Convenzione ratifichi il Protocollo n. 11. Il nuovo sistema potrebbe così entrare in vigore nel 1998, un lasso di tempo accettabile tenuto conto del carattere fondamentale della riforma in questione.

132 Descrizione generale del Protocollo

La nuova Corte unica sostituirà due degli organi di controllo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e assumerà le loro attuali funzioni. Il Comitato dei Ministri manterrà la sua competenza giusta il vecchio articolo 54 CEDU (controllo dell'esecuzione delle sentenze della Corte); sarà invece abolita la sua competenza giusta il vecchio articolo 32 della Convenzione (decisioni sul merito).

Competenza della Corte

La giurisdizione della Corte si estende a tutti gli affari: ricorsi individuali e cause interstatuali. Continua inoltre a svolgere, come finora, una funzione consultiva ogni qualvolta il Comitato dei Ministri ne fa richiesta.

La Corte funzionerà a tempo pieno.

Composizione della Corte

La Corte si compone di un numero di giudici uguale a quello delle Alte Parti contraenti: essi vengono eletti dall'Assemblea parlamentare per ciascuna Alta Parte. I membri della Corte sono eletti per una durata di sei anni e sono rieleggibili.

La Corte dispone di una cancelleria.

I giudici sono affiancati nei loro compiti da referendari nominati per un periodo determinato.

Organizzazione della Corte

Per l'esame dei casi la Corte si riunisce in comitati, in sezioni e in una sezione allargata. Il giudice eletto a titolo di uno Stato parte alla procedura siede sem-

pre nelle sezioni e nella sezione allargata. Le questioni organizzative sono affrontate dalla Corte in seduta plenaria, che comprende tutti i giudici.

I comitati sono composti da tre giudici, le sezioni da sette giudici e la sezione allargata da diciassette giudici. Non vi è un quorum. La Corte designa i supplenti affinché i comitati e le sezioni possano riunirsi con il numero richiesto di giudici.

I comitati sono costituiti dalle sezioni per un periodo determinato. Le sezioni designano i giudici e i supplenti che formano i comitati. Questi ultimi hanno soltanto il potere di dichiarare una domanda irricevibile o di toglierla di ruolo.

Le sezioni sono costituite dal plenum della Corte per un periodo determinato. La composizione delle sezioni è fissa. La Corte designa i sette giudici che compongono una sezione: designa i giudici e i supplenti secondo modalità precisate nel regolamento interno. L'eventualità che un giudice sia membro di due sezioni non è da escludere.

Una sezione allargata di 17 giudici è costituita per pronunciarsi sulle domande individuali e su quelle statali che le saranno deferite e per esaminare le richieste di pareri consultivi. Ne sono membri di diritto il presidente della Corte, i vice-presidenti, i presidenti delle sezioni e il giudice eletto a nome dell'Alta Parte coinvolta nella controversia. Gli altri giudici sono designati dalla Corte secondo modalità disciplinate nel regolamento interno. Quando la sezione allargata esamina un ricorso che le è stato sottoposto in virtù dell'articolo 43, fra i giudici della sezione che ha emanato la sentenza possono sedere soltanto il giudice eletto a nome dello Stato parte alla procedura e il presidente della suddetta sezione.

La Corte può decidere nel proprio regolamento che i membri della sezione allargata, esclusi quelli di diritto, siano sorteggiati per ogni singolo affare.

La Corte può anche costituire una sezione allargata per un periodo stabilito. I giudici che non possono partecipare all'esame di determinati affari, giusta l'articolo 27 paragrafo 3, sono sostituiti da altri giudici come ad esempio giudici supplenti o giudici designati per sorteggio.

Procedura davanti alla Corte

La Corte può essere adita da:

- a. ogni persona fisica, ogni organizzazione non governativa o gruppo di individui che si ritenga vittima di una violazione della Convenzione da parte di uno Stato contraente; o
- b. uno Stato parte nel caso di controversie interstatuali.

Come accade attualmente per il segretariato della Commissione, la cancelleria della nuova Corte prende tutti i contatti utili con i ricorrenti allo scopo di chiarire alcuni punti prima di iscrivere a ruolo il ricorso.

Un giudice relatore viene designato non appena effettuata l'iscrizione a ruolo di un ricorso da parte di una sezione. Il ricorso individuale è esaminato di regola da un comitato composto, fra gli altri, del giudice relatore. Il comitato ha la competenza di dichiarare all'unanimità un ricorso irricevibile quando una

simile decisione può essere presa senza ulteriore esame. Alle stesse condizioni può togliere di ruolo un ricorso. Se quest'ultimo non può essere considerato irricevibile dal comitato, viene trasmesso a una sezione che ne esamina sia la ricevibilità sia il principio. Le modalità procedurali possono essere disciplinate dal regolamento della Corte. Esso può prevedere il trasferimento immediato di un ricorso alla sezione quando questo si rivelasse necessario.

I criteri di ricevibilità rimangono immutati. È previsto che la Corte continui a fungere da filtro efficace, una funzione attualmente svolta dalla Commissione.

Tenendo presente le competenze attribuite in modo specifico ai comitati e alla sezione allargata, le sezioni hanno per principio la competenza di esaminare la ricevibilità e il merito di tutti i ricorsi individuali e statali.

Come già menzionato, ogni ricorso registrato è affidato a un giudice relatore che ha il compito, sotto l'autorità della Corte e con l'assistenza della sua cancelleria, di preparare un incarto, di prendere a questo scopo tutti i contatti necessari con le parti e, una volta dichiarato ricevibile l'affare, di esplorare le possibilità di una conciliazione.

La procedura sarà scritta e orale, salvo decisione contraria della Corte in seguito a consultazione delle parti. Salve le competenze affidate ai comitati, la ricevibilità dei ricorsi è esaminata dalle sezioni o, eccezionalmente, dalla sezione allargata. Per principio, le decisioni delle sezioni sulla ricevibilità sono prese separatamente da quelle sul merito.

I fatti sono accertati dalla Corte in collaborazione con le parti. La Corte è a disposizione delle parti per tentare di giungere a una conciliazione rispettosa dei diritti dell'uomo.

L'esame sul merito è effettuato da una sezione e, eccezionalmente, dalla sezione allargata. Le parti presentano le loro conclusioni per scritto. La procedura orale prevede un'udienza nel corso della quale il ricorrente, o lo Stato coinvolto in una causa interstatale, e lo Stato in causa hanno il diritto di esprimersi.

Nel caso di affari con implicazioni specifiche importanti, una sezione può in ogni momento trasferire di *motu proprio* la competenza di un affare alla sezione allargata fintanto che non abbia ancora pronunciato la sentenza e a condizione che nessuna delle parti vi si opponga. Una simile possibilità dovrebbe contribuire ad accelerare la procedura.

In seguito alla sentenza emessa da una sezione della Corte, la sezione allargata, su richiesta di una delle parti in causa e in casi eccezionali, ha la competenza di riesaminare un affare se quest'ultimo solleva questioni gravi relative all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli, oppure una questione d'interesse generale. Lo scopo è di garantire la qualità e la coerenza della giurisprudenza della Corte e di permettere un riesame dei casi più importanti qualora siano date le suddette condizioni. Un collegio di cinque giudici della sezione allargata decide sulla ricevibilità di una domanda di riesame.

Le disposizioni del Protocollo prevedono altresì la partecipazione di terzi alla procedura davanti alla Corte. Nel caso di affari portati davanti a una sezione o alla sezione allargata, gli Stati di cui i cittadini hanno inoltrato ricorsi contro un altro Stato aderente alla Convenzione hanno la possibilità di presentare osservazioni scritte e di prendere parte alle udienze.

Il presidente della Corte può anche invitare o autorizzare ogni Alta Parte contraente non in causa e ogni altra persona che giustifichi un interesse nei confronti di un affare sottoposto alla Corte a presentare osservazioni.

La Corte decide sull'equa soddisfazione ai sensi dell'articolo 41 (vecchio art. 52 CEDU), compresi i costi e le spese.

La sentenza della sezione allargata è definitiva. Quella della sezione lo diventa, conformemente all'articolo 44 paragrafo 2, qualora l'affare oggetto della sentenza non sia rinviato alla sezione allargata. Le sentenze definitive della Corte sono vincolanti. Il Comitato dei Ministri controlla, come finora, l'esecuzione delle sentenze.

Procedura di composizione amichevole

La composizione amichevole fra le parti può essere raggiunta in qualsiasi momento della procedura.

Come precedentemente indicato, la Corte può offrire la sua assistenza alle parti con l'aiuto della cancelleria.

La procedura in grandi linee

Lo svolgimento normale della procedura nel caso di un affare che si conclude con una sentenza sul merito è, nella maggior parte dei casi, il seguente:

- inoltro della domanda;
- contatti preliminari con la cancelleria della Corte;
- iscrizione a ruolo della domanda;
- attribuzione della domanda a una sezione;
- designazione di un giudice relatore per la sezione;
- esame da parte di un comitato di tre membri;
- comunicazione della domanda al Governo;
- deposito delle osservazioni e accertamento dei fatti;
- udienza;
- decisione sulla ricevibilità da parte della sezione;
- possibilità di trattative in vista di una composizione amichevole;
- sentenza della sezione.

In casi eccezionali, una domanda può essere deferita alla sezione allargata, che emette una sentenza in seguito a una procedura scritta o, su decisione della Corte, orale.

Procedura applicabile alle domande statali

Ogni Paese può adire la Corte per ogni violazione alle disposizioni della Convenzione che ritiene imputabile a un altro Stato contraente; una sezione è competente.

2 **Parte speciale**

21 **Commento alle disposizioni del Protocollo n. 11**

Articolo 1 del Protocollo d'emendamento

Articolo 19 Istituzione della Corte

Il testo dell'articolo 19 è molto simile a quello del vecchio articolo 19 della Convenzione. Tuttavia, a differenza di quest'ultimo, il nuovo articolo e alcuni altri fanno riferimento ai Protocolli alla Convenzione; un'aggiunta che tiene conto semplicemente degli sviluppi intervenuti dopo l'adozione della Convenzione nel 1950. Naturalmente gli Stati saranno vincolati solo dai Protocolli che avranno ratificati.

Per designare la nuova istituzione di controllo è stata mantenuta la medesima denominazione: la nuova Corte è permanente e ha sede a Strasburgo.

Articolo 20 Numero dei giudici

L'articolo 20 si basa sul vecchio articolo 38 della Convenzione; è stato comunque tolto il secondo periodo del vecchio articolo 38 della Convenzione relativo alla condizione secondo la quale la Corte non può essere composta da più di un cittadino di un medesimo Stato. Per principio la Corte non dovrebbe essere composta da più di due giudici della stessa nazionalità. Un'Alta Parte ha la possibilità di presentare la candidatura di un giudice cittadino di un'Alta Parte piuttosto che proporre un giudice di un Paese che non ha ratificato la Convenzione.

La Corte è composta da un numero di giudici uguale a quello delle Alte Parti contraenti e non, come finora, a quello dei membri del Consiglio d'Europa. In questo caso si è preferito seguire la procedura relativa alla nomina dei membri della Commissione (cfr. art. 20 del vecchio testo della Convenzione).

Articolo 21 Condizioni per l'esercizio delle funzioni

I paragrafi 1 e 2 dell'articolo 21 sono molto simili al paragrafo 3 del vecchio articolo 39 e il paragrafo 7 al vecchio articolo 40 della Convenzione. Il paragrafo 3 evidenzia le esigenze di «disponibilità» inerenti al mandato: i giudici devono cioè essere in grado di esercitare pienamente tutte le funzioni derivanti dal ruolo di membri della nuova Corte permanente; è una condizione indispensabile al suo efficace funzionamento. Nel corso del loro mandato i giudici non possono esercitare alcuna attività incompatibile con un'attività a tempo pieno.

Articolo 22 Elezione dei giudici

Il testo dell'articolo 22 è quasi identico a quello del vecchio articolo 39 paragrafi 1 e 2 della Convenzione. Riguardo al paragrafo 3 del vecchio articolo 39 conviene fare riferimento all'articolo 21. I giudici della nuova Corte permanente sono eletti dall'Assemblea parlamentare per ciascuna Alta Parte secondo le stesse modalità seguite per la Corte prima degli emendamenti introdotti nella Convenzione dal presente Protocollo.

Articolo 23 Durata del mandato

Il testo dell'articolo 23 è simile a quello dei paragrafi 1-6 del vecchio articolo 40 della Convenzione (per il par. 7 di questo articolo, cfr. l'art. 21 del nuovo testo). I giudici sono eletti per una durata di sei anni e non più di nove come finora (cfr. art. 22 par. 1 del vecchio testo della Convenzione). Le disposizioni relative al rinnovo dei mandati sono state modificate di conseguenza.

Se il numero dei giudici è dispari, i paragrafi 1 e 3 devono essere così interpretati: il numero intero immediatamente inferiore alla metà.

Il paragrafo 6 aggiunge l'esigenza per i giudici di abbandonare le loro funzioni all'età di 70 anni. Poiché la Corte funzionerà in maniera permanente, è stato ritenuto opportuno introdurre un limite d'età come nel caso dei sistemi giuridici della maggior parte degli Stati. Il regolamento della Corte stabilirà a quali condizioni un giudice potrà, avendo compiuto 70 anni, continuare a trattare un affare di cui è stato adito, come previsto al paragrafo 7.

Articolo 24 Revoca

Questo articolo s'ispira all'articolo 18 paragrafo 1 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia: in esso l'unanimità necessaria per sospendere un giudice dalle sue funzioni è sostituita dal consenso dei due terzi di tutti i giudici della Corte. Questa disposizione ha lo scopo di assicurare l'indipendenza della Corte.

Articolo 25 Cancelleria e referendari

Il testo dell'articolo 25 primo periodo s'ispira agli articoli 11 e 12 del vecchio regolamento della Corte.

Un cancelliere e uno o più cancellieri aggiunti sono eletti dalla Corte. La cancelleria della Corte dipende dal segretario generale del Consiglio d'Europa.

Il secondo periodo è una nuova disposizione inserita nel testo della Convenzione per permettere che i membri della Corte siano, all'occorrenza, assistiti da alcuni referendari. Simili collaboratori, che possono essere nominati su proposta dei giudici, devono possedere le qualifiche e l'esperienza pratica necessarie allo svolgimento dei compiti affidati loro dai giudici.

Articolo 26 Assemblea plenaria della Corte

Il testo dell'articolo 26 è una versione ampliata del vecchio articolo 41 della Convenzione.

L'articolo 26 lettera d si basa sul vecchio articolo 55 della Convenzione. Trattandosi della competenza consultiva della Corte, giusta gli articoli 47 e 49, svolge la stessa funzione dell'articolo 4 del vecchio Protocollo n. 2.

Il regolamento dovrà essere adattato alla nuova struttura e, in particolare, essere completato nei punti seguenti: ruolo della cancelleria, funzioni dell'Assemblea plenaria della Corte, costituzione e composizione della sezione allargata, delle sezioni e dei comitati, procedura relativa alle questioni di ricevibilità e procedura relativa alle trattative in vista di una composizione amichevole. A questo proposito potrà risultare utile il regolamento della Commissione.

Un altro punto che dovrà essere affrontato dal regolamento della nuova Corte è la questione della pubblicità. In effetti, le udienze della Corte (a differenza di quelle della Commissione, cfr. il vecchio art. 33 della Convenzione) saranno pubbliche salvo circostanze eccezionali (cfr. art. 40). I documenti relativi alle trattative per una composizione amichevole resteranno confidenziali (cfr. art. 38 par. 2; cfr. anche art. 40 par. 2).

Articolo 27 Comitati, sezioni e sezione allargata

L'organizzazione della Corte è descritta sopra. Gli affari sono decisi dai comitati, dalle sezioni e dalla sezione allargata. Il giudice eletto a nome di uno Stato coinvolto nella controversia siede di diritto nella sezione e nella sezione allargata; non siede necessariamente in un comitato. Le persone che siedono in qualità di giudici, in virtù del paragrafo 2, devono rispondere ai requisiti dell'articolo 21 (eccetto l'esigenza relativa a un'attività esercitata a tempo pieno).

La sezione allargata è composta da membri di diritto (il presidente della Corte, i vice-presidenti, i presidenti delle sezioni e il giudice eletto a nome dello Stato coinvolto). Gli altri giudici sono designati conformemente al regolamento della Corte (art. 27 par. 3). Per garantire un esame distaccato da parte della sezione allargata dei casi che le giungono in virtù dell'articolo 43, i giudici della sezione che ha emesso la prima sentenza sono esclusi, eccetto il presidente della sezione e il giudice che sedeva a nome dello Stato coinvolto.

Per assicurare coerenza alla giurisprudenza della Corte, si è ritenuto necessario prevedere che i presidenti di tutte le sezioni siedano nella sezione allargata.

La presenza del giudice eletto a nome dello Stato coinvolto è necessaria per evitare la designazione di giudici ad hoc «nazionali» nella Sezione Allargata.

Articolo 28 Dichiarazioni di irricevibilità da parte dei comitati

In questo articolo, così come in altri, il termine inglese «applications» - preferito a quello di «petitions» - vuol designare i ricorsi formulati da persone fisiche, organizzazioni non governative o gruppi di individui come appare nel testo inglese del vecchio articolo 25 della Convenzione. Questo riflette la pratica che era in vigore conformemente al vecchio sistema di controllo.

La procedura seguita da un comitato sarà analoga a quella seguita dai comitati creati in seno alla Commissione europea dei diritti dell'uomo. Ogni domanda viene prima di tutto trattata dalla cancelleria. Prima dell'iscrizione a ruolo di una domanda, il caso sarà trattato come «incarto provvisorio». Dopo l'iscrizione a ruolo, il caso è attribuito a un giudice relatore che se ne occupa secondo le condizioni definite dal regolamento della Corte. Visto il carattere permanente dell'attività della Corte e della presenza dei suoi membri a Strasburgo, i giudici potrebbero essere anche incaricati di supervisionare la preparazione dei casi non iscritti a ruolo e in particolare di tenersi informati sul numero di questi casi e sul periodo nel corso del quale essi sono rimasti pendenti senza essere formalmente iscritti a ruolo. Questo interesserà, innanzitutto, il giudice eletto a nome del Paese interessato dal ricorso e probabilmente anche il presidente della sezione nella quale siederà questo giudice. Il regolamento della Corte potrebbe definire in maniera più dettagliata questa funzione.

Articolo 29 Decisioni delle sezioni sulla ricevibilità e il merito

Il testo dell'articolo 29 precisa che la sezione deve esaminare la ricevibilità e il merito di una domanda. La sezione può dichiarare irricevibile una domanda a qualsiasi momento della procedura (art. 35 par. 4) anche se la stessa è stata inizialmente dichiarata ricevibile. La decisione sulla ricevibilità dovrebbe essere presa tempestivamente.

La decisione relativa alla ricevibilità è presa separatamente e deve essere motivata (art. 45 par. 1). La sezione può far pervenire alle parti il suo parere provvisorio sul merito del ricorso. Questa decisione sulla ricevibilità è importante per le parti quando queste esaminano se sia il caso di avviare negoziati in vista di una composizione amichevole.

Potrebbero tuttavia presentarsi situazioni nelle quali la Corte, in casi eccezionali, non prenda una decisione separata sulla ricevibilità, come ad esempio nel caso in cui uno Stato non si opponga alla ricevibilità di un ricorso.

Articolo 30 Trasferimento di competenza alla sezione allargata

Il testo dell'articolo 30 s'ispira all'articolo 51 del vecchio regolamento della Corte. Contrariamente all'articolo 51 paragrafo 1 secondo periodo del vecchio regolamento della Corte, l'articolo 30 non obbliga una sezione a trasferire la competenza di un affare.

Il fatto che le parti debbano approvare la decisione di trasferire la competenza di un affare dev'essere valutato nel contesto dell'introduzione del concetto di «riesame», conformemente alla decisione del Comitato dei Ministri del 28 maggio 1993 (cfr. n. 123.2). Questa disposizione ha lo scopo di evitare che un simile «riesame» sia presentato negativamente. Questa possibilità, concretizzabile in qualsiasi momento prima della sentenza, di trasferire la competenza di un affare dev'esser distinta dal riesame previsto all'articolo 43.

Articolo 31 I poteri della sezione allargata

Con riserva dell'articolo 26, la sezione allargata descritta sopra sostituisce il plenum della Corte previsto dalle vecchie disposizioni. Un plenum della Corte composto da più di 30 giudici lavorerebbe infatti con difficoltà. La sezione allargata con 17 giudici è sufficientemente rappresentativa della Corte. Deve garantire, nella misura del possibile, un'equilibrata rappresentanza dei giudici di ogni sezione così come dei diversi sistemi giuridici.

Le sedute plenarie, alle quali assistono tutti i giudici, esamina solamente le questioni organizzative menzionate all'articolo 26.

La sezione allargata si pronuncia sulle domande statali che le sono sottoposte in virtù dell'articolo 30 o dell'articolo 34, così come sulle domande individuali quando queste ultime le sono sottoposte in virtù dell'articolo 30 o dell'articolo 43. La sezione allargata esamina altresì le richieste di pareri consultivi, funzione che la Corte riunita in seduta plenaria svolgeva nel vecchio sistema (art. 3 par. 1 del vecchio Protocollo n. 2).

Articolo 32 Competenza della Corte

Il primo paragrafo dell'articolo 32 è simile al vecchio articolo 45 della Convenzione con, in più, un riferimento alla competenza di esaminare richieste di pareri consultivi; il secondo paragrafo riprende integralmente i contenuti del vecchio articolo 49 della Convenzione.

Articolo 33 Cause interstatuali

Il testo dell'articolo 33 si basa su quello del vecchio articolo 24 della Convenzione. Questo articolo relativo alle cause interstatuali ripropone il vecchio sistema secondo il quale una procedura poteva esser avviata davanti alla Commissione da uno o più Stati contro un altro Stato che aveva ratificato la Convenzione, senza che quest'ultimo avesse necessariamente riconosciuto la competenza della Commissione. Ovviamente solo gli Stati che avranno ratificato i protocolli vi saranno vincolati.

In questo articolo l'espressione «Alta Parte contraente» designa ogni Stato aderente alla Convenzione modificata da questo Protocollo.

Articolo 34 Ricorsi individuali

Il testo dell'articolo 34 si basa su quello del vecchio articolo 25 della Convenzione. Secondo il vecchio sistema, gli affari originati da ricorsi inoltrati da persone fisiche o da organizzazioni non governative potevano essere presi in considerazione solamente se lo Stato interessato aveva dichiarato di accettare la competenza della Commissione in materia e potevano essere oggetto di decisione da parte della Corte soltanto se lo Stato interessato aveva anche dichiarato di riconoscere la giurisdizione della Corte. Va osservato che tutte le Alte Parti contraenti hanno accettato il diritto di ricorso individuale e che l'accettazione globale del meccanismo di controllo instaurato dalla Convenzione è ormai considerato come una condizione, de facto, di ammissione all'organizzazione. Di conseguenza la competenza della Corte prevista all'articolo 34 è diventata obbligatoria.

Nel sistema precedente un affare potenzialmente oggetto di una decisione giudiziaria (in seguito al riconoscimento della giurisdizione della Corte) poteva anche non esserlo se non era deferita alla Corte dalla Commissione o dallo Stato in causa e trasmessa così al Comitato dei Ministri per una decisione. Questa situazione, dovuta al fatto che il ricorrente individuale non era legittimato ad adire direttamente la Corte, è cambiata con il Protocollo n. 9.

Con il nuovo sistema i ricorrenti hanno la possibilità di adire direttamente la Corte. Il presente testo implica l'abbandono del ruolo svolto dal Comitato dei Ministri in virtù del vecchio articolo 32 della Convenzione.

Articolo 35 Criteri di ricevibilità

Il paragrafo 1 dell'articolo 35 trae lo spunto dal vecchio articolo 26 della Convenzione e dai paragrafi 2 a 4 del vecchio articolo 27. Si vuole così mantenere la prassi legittimata dal vecchio regolamento interno della Commissione.

Le cause di ricevibilità, così come le conosciamo nel vecchio sistema, non sono state modificate, allo scopo di fornire alla nuova Corte un meccanismo efficace

di selezione. Una domanda manifestamente irricevibile è dichiarata tale nella fase iniziale della procedura da un comitato così come previsto all'articolo 28. La decisione che dichiara una domanda irricevibile è definitiva. Nella gran parte dei casi la decisione sulla ricevibilità viene presa separatamente (cfr. art. 29 secondo periodo).

Il paragrafo 4 dell'articolo 35 non implica la possibilità per uno Stato di sollevare una questione di ricevibilità in qualsiasi fase della procedura, se tale possibilità era data precedentemente. È tuttavia importante sottolineare che la Corte potrebbe respingere una richiesta a qualsiasi momento della procedura – anche senza udienza – se constataste l'esistenza di una delle ragioni di non ricevibilità previste nell'articolo 35 (cfr. art. 29 del vecchio testo della Convenzione).

Le copie di tutte le decisioni di irricevibilità delle domande sono comunicate per informazione agli Stati interessati.

Articolo 36 Intervento di terzi

Questo articolo concerne la possibilità, per le Alte Parti contraenti e altre persone interessate, di partecipare alla procedura davanti alla Corte.

Il paragrafo 1 concede all'Alta Parte contraente il cui cittadino sia un ricorrente il diritto di presentare osservazioni scritte e orali non appena l'affare si trova davanti a una sezione o alla sezione allargata (cfr. art. 48 lett. b del vecchio testo della Convenzione).

Il paragrafo 2 è praticamente identico all'articolo 37 paragrafo 2 del vecchio regolamento della Corte. La persona interessata può essere una persona fisica o giuridica.

Gli Stati e le persone che prendono parte all'istanza non diventano automaticamente parti alla procedura.

Articolo 37 Cancellazione dei ricorsi dal ruolo

Il testo dell'articolo 37 è assai simile a quello del vecchio articolo 30 paragrafi 1 e 3 della Convenzione. Come finora in virtù del vecchio articolo 30 della Convenzione, la facoltà di cancellare un ricorso dal ruolo si applica alle domande presentate da uno Stato in virtù dell'articolo 33, così come ai ricorsi presentati da una persona fisica in virtù dell'articolo 34. Benché si possa sostenere che ogni tribunale è implicitamente abilitato a cancellare gli affari dal suo ruolo, questo articolo è stato introdotto per scongiurare malintesi in materia.

Articolo 38 Esame del caso e procedura di composizione amichevole

Il testo dell'articolo 38 paragrafo 1 si fonda sul vecchio articolo 28 paragrafo 1 della Convenzione, la cui lettera a è stata abbreviata. La Corte è responsabile dell'accertamento dei fatti e può procedere ad un esame del caso, mentre le parti forniscono alla Corte tutte le informazioni pertinenti. Le parti della composizione amichevole non sono autorizzate a svelare ad alcuno la natura o il tenore delle comunicazioni fatte in vista di una composizione amichevole o in relazione con la stessa. Il secondo paragrafo non significa che tutte le altre procedure non siano confidenziali (cfr. art. 40 par. 2). Il regolamento della Corte fissa i dettagli.

L'esperienza ha dimostrato la grande utilità della conciliazione nella procedura della Convenzione. I negoziati avviati per giungere ad una composizione amichevole possono essere «diretti» o persino incoraggiati da un giudice (con l'assistenza della cancelleria della Corte). Parimenti, nel corso dei predetti negoziati le parti possono chiedere l'assistenza della cancelleria della Corte. Ad ogni fase della procedura, un membro di una sezione può aiutare le parti a risolvere la loro controversia.

Articolo 39 Conclusione di una composizione amichevole

Il testo dell'articolo 39 si ispira all'articolo 49 paragrafo 2 del vecchio regolamento della Corte. La seconda parte di questo articolo è pressoché identica all'ultimo periodo del paragrafo 2 del vecchio articolo 28 della Convenzione.

Articolo 40 Udienze pubbliche ed accesso ai documenti

I due paragrafi dell'articolo 40 si sono ispirati rispettivamente all'articolo 18 e all'articolo 56 paragrafo 2 del vecchio regolamento della Corte. Il testo fa osservare che la procedura, quando è orale, è di principio pubblica. Esso specifica pure che i documenti presentati nella procedura scritta (esposti e altre informazioni scritte) sono di principio pure accessibili al pubblico. Di conseguenza, i documenti depositati presso la cancelleria e non pubblicati sono accessibili al pubblico a meno che il presidente non decida altrimenti, d'ufficio o su richiesta di una parte o di qualsiasi altra persona interessata.

Articolo 41 Equa soddisfazione

Il testo dell'articolo 41 è una versione semplificata e ridotta del vecchio articolo 50 della Convenzione.

Articolo 42 Sentenze delle sezioni

La sezione si pronuncia, come in passato la Corte, emettendo una sentenza. Diversamente dal vecchio sistema, questa sentenza non è subito definitiva, ma lo diviene successivamente secondo l'articolo 44 paragrafo 2. La sentenza deve essere motivata (art. 45 par. 1). Viene comunicata alle parti ma non è pubblicata prima di avere carattere definitivo (art. 44 par. 3). Il regolamento della Corte potrà contenere altre precisazioni.

Articoli 43 e 44 Rinvio alla sezione allargata e sentenze definitive

Si può procedere ad un riesame della causa, come previsto dall'articolo 43, solo in casi eccezionali, qualora il caso sollevi un problema grave relativo all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione oppure una questione grave di carattere generale. Queste condizioni sono riprese in parte dall'articolo 5 paragrafo 2 secondo trattino del Protocollo n° 9 della Convenzione (con l'entrata in vigore del presente Protocollo, il Protocollo n° 9 della Convenzione è abrogato; cfr. art. 2 del Protocollo n° 11). L'intenzione è di applicare rigorosamente queste condizioni.

Questioni gravi relative all'interpretazione della Convenzione sono sollevate quando un aspetto importante sul quale la Corte non si è ancora pronunciata

è in gioco o quando la decisione riveste un'importanza per i casi futuri e per lo sviluppo della giurisprudenza della Corte. Una questione grave di questo genere può presentarsi in maniera evidente quando la sentenza interessata non è compatibile con una precedente sentenza della Corte.

Una questione grave relativa all'applicazione della Convenzione può presentarsi quando una sentenza impone una modifica notevole del diritto nazionale o della pratica amministrativa, ma non solleva di per sé gravi problemi d'interpretazione della Convenzione.

Una questione importante d'interesse politico o pubblico potrebbe essere considerata come una questione grave di carattere generale.

Le parti coinvolte nella controversia possono chiedere il deferimento della causa alla sezione allargata entro un termine di tre mesi dall'emissione della sentenza da parte della sezione. Le modalità relative alla comunicazione tempestiva delle sentenze alle parti saranno specificate nel regolamento della Corte. Se sono date le condizioni di un deferimento, un collegio di cinque giudici della sezione allargata accetta la causa e la sezione allargata deve pronunciarsi definitivamente sull'esistenza di una violazione della Convenzione dopo una procedura scritta e, se la Corte decide in questo senso, orale. Se le condizioni non sono date, il Collegio respinge la domanda e la sentenza della sezione diviene definitiva (art. 44 par. 2 lett. c).

L'articolo 44 paragrafo 1 riprende il vecchio articolo 52 della Convenzione. Solo le sentenze della sezione allargata sono definitive e sono immediatamente efficaci. Le sentenze delle sezioni divengono definitive se sono date le condizioni del paragrafo 2. Quando sono definitive, tali sentenze sono pubblicate; tutte le sentenze sono accessibili al pubblico.

La cancelleria della Corte adotta le disposizioni necessarie alla comunicazione delle sentenze.

Articolo 45 Motivazione delle sentenze e delle decisioni

L'articolo 45, fondato sul vecchio articolo 51 della Convenzione, stabilisce che tutte le sentenze e la maggior parte delle decisioni della Corte devono essere motivate se sono di sua competenza, se si riferiscono ad una questione procedurale, ad un principio della causa o alla concessione di una soddisfazione equa al ricorrente. Rimane inteso che le motivazioni adottate alle decisioni che respingono o accettano taluni ricorsi possono essere esposte in modo sommario. Questo articolo non riguarda le decisioni prese dal collegio di cinque giudici della sezione allargata in virtù dell'articolo 43.

Articolo 46 Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze

L'articolo 46 raggruppa gli articoli 53 e 54 del vecchio testo della Convenzione, senza che vi sia una modificazione della sostanza (il termine «decisione» è sostituito da «sentenza» nel primo paragrafo).

Il Comitato dei Ministri sorveglia l'esecuzione delle sentenze.

Articoli 47, 48 e 49 Pareri, competenza consultiva della Corte
e motivazione dei pareri

Questi articoli sono pressoché identici agli articoli 1, 2 e 3 paragrafi 2-4 del vecchio Protocollo n. 2 della Convenzione. Le parole «dei due terzi» sono state soppresse dal paragrafo 3 dell'articolo 47 allo scopo di tener conto della modifica del vecchio articolo 32 della Convenzione, introdotta dal Protocollo n. 10. Per quanto riguarda l'articolo 3 paragrafo 1 del vecchio Protocollo n. 2 occorre tener presente l'articolo 31.

Dato che l'articolo 1 paragrafo 2 del Protocollo n. 2 si riferiva alla Commissione, è stato necessario adottare un emendamento adeguato per il presente testo. Si è ritenuto più opportuno integrare il Protocollo n. 2 nel Protocollo n. 11, piuttosto che procedere ad un emendamento del primo.

Articolo 50 Spese di funzionamento della Corte

L'articolo 50 riprende fedelmente il vecchio articolo 58 della Convenzione. Le spese di funzionamento della nuova Corte comprendono, oltre alle voci relative al personale e al materiale, gli stipendi versati ai giudici e le trattenute per la sicurezza sociale pagate per essi, in sostituzione delle indennità previste nel vecchio articolo 42 della Convenzione.

Articolo 51 Privilegi e immunità dei giudici

Il paragrafo 1 dell'articolo 51 riprende fedelmente il vecchio articolo 59 della Convenzione.

Il termine «accordi» di cui al paragrafo 1 si riferisce al Quarto Protocollo addizionale dell'Accordo generale sui privilegi e sulle immunità del Consiglio d'Europa come pure ai trattati ratificati dagli Stati parte su oggetti connessi.

Articolo 2 del Protocollo d'emendamento - Sostituzioni, soppressioni e emendamenti

L'articolo 2 menziona le altre disposizioni sostituite, soppresse o emendate dal presente Protocollo.

Il testo dell'articolo 56 riprende il vecchio articolo 63 della Convenzione. Il primo paragrafo di questo articolo consente agli Stati di estendere la Convenzione ai territori di cui assicurano le relazioni internazionali. Il paragrafo 4 permette agli Stati di dichiarare, riguardo a tali territori, che accettano la competenza della Corte di statuire sui ricorsi di persone fisiche. Queste dichiarazioni possono essere fatte per una durata determinata (la stessa facoltà si applica a qualsiasi dichiarazione analoga fatta in virtù dei Protocolli n. 4 e 7). La disposizione del paragrafo 3, secondo cui si tiene conto delle necessità locali, è mantenuta. L'unica modifica importante apportata al testo del vecchio articolo 63 della Convenzione (ora art. 56) è l'aggiunta «salvo quanto previsto al paragrafo 4» nel paragrafo 1 e la sostituzione del termine «Commissione» con il termine «Corte» nel paragrafo 4.

Per quanto riguarda l'inserimento di rubriche (art. 2 par. 2), si veda il numero 22 più sotto.

Articolo 3 del Protocollo d'emendamento - Firma e ratifica

Il testo dell'articolo 3 è una delle clausole finali che figurano abitualmente nei trattati e negli accordi elaborati nell'ambito del Consiglio d'Europa. Esso è identico, ad esempio, all'articolo 6 del Protocollo n. 9 della Convenzione.

Detto Protocollo non contiene alcuna disposizione in merito alle riserve. Per sua natura, questo Protocollo d'emendamento esclude la formulazione di riserve.

Articolo 4 del Protocollo d'emendamento - Entrata in vigore

Il testo dell'articolo 4 è pure una delle clausole finali che figurano abitualmente nei trattati e negli accordi elaborati nell'ambito del Consiglio d'Europa. Il Protocollo, che è un protocollo d'emendamento della Convenzione, entrerà in vigore un anno dopo la data dell'ultima ratifica. Gli Stati parte, come pure le istanze competenti del Consiglio d'Europa, dovranno adottare tutte le misure necessarie per il funzionamento della nuova Corte a contare dall'ultima ratifica, e segnatamente per l'elezione dei nuovi giudici. D'altro canto, la Corte dovrà prendere tutte le misure riguardanti la sua organizzazione, in particolare quelle previste nell'articolo 26. Il secondo periodo dell'articolo 4 del Protocollo permette tali misure preparatorie.

Articolo 5 del Protocollo d'emendamento - Disposizioni transitorie

Questo articolo fissa le disposizioni transitorie indispensabili applicabili ai ricorsi in sospenso al momento dell'entrata in vigore del presente Protocollo.

Il paragrafo 1 precisa che il mandato dei membri della vecchia Corte e della Commissione, come quello del cancelliere e del cancelliere aggiunto, termina al momento dell'entrata in vigore del presente Protocollo, allo scopo di evitare che due corti funzionino simultaneamente. La Commissione continuerà tuttavia ad esistere per la durata di un anno, come precisato nel paragrafo 3.

I paragrafi 2-4 riguardano i ricorsi pendenti davanti alla Commissione. Se questi ricorsi non sono ancora stati dichiarati ricevibili dalla Commissione, saranno esaminati dalla Corte secondo il nuovo sistema (par. 2). Si è ritenuto opportuno stabilire che l'esame dei ricorsi già dichiarati ricevibili sia terminato dai membri della Commissione secondo il precedente sistema (par. 3). Per contro, si è ritenuto inopportuno che la Commissione prosegua il suo lavoro per molti anni dopo l'entrata in vigore del presente Protocollo e per tale motivo il paragrafo 3 fissa il termine di un anno. Questo termine è stato giudicato sufficiente per permettere ai membri della Commissione di concludere l'esame dei ricorsi dichiarati ricevibili. I ricorsi che non sono stati esaminati entro questo termine saranno giudicati dalla Corte secondo il nuovo sistema. Dato che essi sono già stati dichiarati ricevibili dalla Commissione, il loro esame in seno al comitato non sarà necessario.

Occorre osservare che il paragrafo 3, primo periodo, prevede che i membri della Commissione continuino il loro lavoro per un anno dopo l'entrata in vigore del presente Protocollo, anche se il loro mandato scade prima di questa data. Siccome il mandato dei membri della Commissione scade al momento

dell'entrata in vigore del presente Protocollo, questi possono essere eletti giudici della nuova Corte e, in pari tempo, continuare ad esercitare le loro funzioni come previsto dal paragrafo 3 dell'articolo 5. Se nel corso di questo periodo diviene vacante un posto in seno alla Commissione, l'elezione di un nuovo membro può avvenire conformemente alle vecchie disposizioni pertinenti della Convenzione, in modo tale che ciascuna Parte contraente possa conservare un membro designato in rappresentanza di questo Stato nella Commissione durante il periodo menzionato.

Il paragrafo 4 dell'articolo 5 riguarda le cause per le quali la Commissione ha adottato un rapporto nei dodici mesi seguenti l'entrata in vigore del Protocollo n. 11. Per tali cause, deve essere applicata la procedura per adire la Corte prevista nel vecchio articolo 48 della Convenzione (e, all'occorrenza, nel Protocollo n. 9). In altre parole, la Commissione o uno Stato parte, come pure il ricorrente in caso d'applicazione del Protocollo n. 9, avrà il diritto di deferire la causa alla nuova Corte.

Allo scopo di evitare che le cause già esaminate dalla Commissione siano trattate a tre livelli, il collegio di cinque giudici della nuova Corte deciderà per tali cause in merito alla competenza di una sezione o della sezione allargata.

Per le cause non deferite alla nuova Corte in virtù di questo articolo, la decisione ritornerà al Comitato dei Ministri in applicazione del vecchio articolo 32 della Convenzione.

La vecchia Corte cessa la sua attività al momento dell'entrata in vigore del presente Protocollo. Tutte le cause pendenti davanti alla vecchia Corte saranno trasmesse alla sezione allargata della nuova Corte.

Conformemente al paragrafo 6, il Comitato dei Ministri tratta le cause che non sono state deferite alla Corte in virtù del vecchio articolo 48 della Convenzione. Anche dopo l'entrata in vigore del presente Protocollo, il Comitato dei Ministri continuerà ad esaminare tali cause secondo il vecchio articolo 32 della Convenzione, finché saranno state evase.

Articolo 6 del Protocollo d'emendamento - Dichiarazioni

Questo articolo spiega chiaramente che le dichiarazioni fatte in virtù dei vecchi articoli 25-46 della Convenzione relativi all'applicazione della Convenzione *ratione temporis* devono, *mutatis mutandis*, essere applicati ancora alla giurisdizione della nuova Corte.

Inoltre, il paragrafo 4 del vecchio articolo 63 della Convenzione si applica ancora alle dichiarazioni fatte prima dell'entrata in vigore del presente Protocollo.

Articolo 7 del Protocollo d'emendamento - Notifiche

L'articolo 7 è una delle clausole finali che figurano abitualmente nei trattati e negli accordi del Consiglio d'Europa. Essa è praticamente identica, ad esempio, all'articolo 14 del Protocollo n. 8 della Convenzione.

22 Inserimento di rubriche relative agli articoli della Convenzione e dei suoi Protocolli

Per facilitare la comprensione del testo e per rispondere al desiderio dell'Assemblea parlamentare che auspica maggiore trasparenza nella Convenzione, sono state inserite rubriche. Per essere coerenti e preservare la consistenza stessa del testo, l'articolo 2 paragrafo 2 estende queste rubriche ai titoli e a tutti gli articoli della Convenzione e dei suoi Protocolli.

Le rubriche dell'allegato sono parte integrante della Convenzione e dei suoi Protocolli, come risultano dopo gli emendamenti apportati dal presente Protocollo. Le formulazioni di queste rubriche non devono essere affatto intese come interpretazioni degli articoli stessi o come aventi qualsivoglia effetto giuridico. Essi mirano a rendere il testo della Convenzione più accessibile (cfr. la Convenzione americana relativa ai diritti dell'uomo).

3 Posizione della Svizzera

Nel nostro rapporto presentato a Vienna nel 1985 in occasione della prima Conferenza ministeriale sui diritti dell'uomo organizzata dal Consiglio d'Europa, avevamo auspicato una profonda riforma del meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Al fine di accelerare la procedura, avevamo proposto di:

- evitare i doppioni (operando una «fusione» tra Commissione e Corte);
- accentuare gli elementi giudiziari del sistema (sopprimendo il ruolo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa come organo abilitato a decidere in merito all'esistenza o meno di una violazione);
- mettere l'individuo al centro del sistema (riconoscendogli il diritto di adire la Corte).

La riforma realizzata dal Protocollo n. 11 risponde in maniera soddisfacente a questi nostri auspici.

Abbiamo espresso la speranza che la creazione di un organo giurisdizionale funzionante a tempo pieno permetta non solo di mantenere ma anche di migliorare la qualità della giurisprudenza di Strasburgo. Occorre dire che nel corso di questi ultimi anni, dato l'aumento del numero di cause deferite alla Corte, quest'ultima non è sempre stata in grado di sviluppare in modo sufficientemente circostanziato le argomentazioni che la portavano a riconoscere o meno una violazione della Convenzione. Ci sembra essenziale, per la credibilità di un sistema internazionale di controllo che riveste un ruolo pilota a livello mondiale, che i principali interlocutori della Corte di Strasburgo, le giurisdizioni supreme degli Stati parte alla Convenzione, sottoscrivano questa giurisprudenza europea e applichino le sentenze emesse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Questo risultato può essere raggiunto solo se i giudici che compongono questo organo dispongono del tempo necessario per esaminare con attenzione le difficili questioni che sono state loro sottoposte.

In conclusione, la Svizzera può dichiararsi soddisfatta di questa riforma che deve continuare a sostenere ratificando nei tempi più brevi il Protocollo n° 11.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il Protocollo n. 11 non dovrebbe, di per sé, ripercuotersi sulle finanze della Confederazione né sull'effettivo del personale. Occorre tuttavia notare che dal 1975 due funzionari trattano per conto del nostro Consiglio le cause portate a Strasburgo. A partire dal 1975, è stata registrata ogni anno una media di 30 ricorsi contro la Svizzera. Nel 1988, ve ne sono stati 58, dal 1989 più di 100 all'anno e nel 1993 persino 123. L'importanza politica e giuridica che va attribuita al trattamento accurato di questi ricorsi e alla presentazione circostanziata degli argomenti giuridici sviluppati per il nostro Consiglio (d'intesa con il Tribunale federale, le giurisdizioni cantonali e le amministrazioni cantonali interessate) esige oggi imperativamente la nomina di un funzionario supplementare addetto a questo compito. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia e l'Ufficio federale di giustizia si sforzano, nell'ambito del piano 1995 di rinuncia a talune mansioni, di liberare un posto aggiuntivo per il potenziamento della sezione competente in seno all'Ufficio federale di giustizia.

5 Programma di legislatura

Nel programma di legislatura 1991-1995 (FF 1992 III 1) avevamo fissato come nostro obiettivo il rafforzamento del ruolo della Svizzera in seno al Consiglio d'Europa. In questa occasione avevamo ribadito la nostra volontà di sostenere attivamente tutte le azioni europee miranti ad incoraggiare soprattutto il rispetto dei diritti dell'uomo. Nel nostro rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta, lo sviluppo della protezione internazionale dei diritti dell'uomo è assunto a priorità della nostra politica (FF 1994 I 135, 140 segg.). La ratifica del Protocollo n. 11 si iscrive in questo obiettivo.

Per considerazioni analoghe a quelle che avevamo sviluppato a proposito dei Protocolli n. 9 e 10 nel nostro Quinto rapporto del 18 dicembre 1991 sulla posizione svizzera rispetto alle Convenzioni del Consiglio d'Europa (FF 1992 II 550), riteniamo prioritaria la ratifica del Protocollo n. 11 relativo alla CEDU, ratifica che dovrebbe aver luogo ancora nel corso della presente legislatura, al fine di mettere in evidenza il ruolo assunto dalla Svizzera nell'elaborazione di questo Protocollo.

6 Costituzionalità

La competenza della Confederazione in materia di ratifica del Protocollo n. 11 alla CEDU deriva dall'articolo 8 della Costituzione federale.

L'approvazione del Protocollo n. 11 da parte dell'Assemblea federale si fonda sull'articolo 85 capoverso 5 della Costituzione. Il Protocollo n. 11 modifica il diritto istituzionale della Convenzione e dovrà dunque essere sottoposto, al pari della Convenzione stessa, all'approvazione dell'Assemblea federale.

Il decreto federale mediante il quale il Parlamento approva la ratifica del Protocollo n. 11 non sottostà al referendum facoltativo in materia di trattati inter-

nazionali previsto nell'articolo 89 capoverso 3 lettere a, b o c della Costituzione. In effetti, il Protocollo n. 11, che sarà integrato nella Convenzione, è denunciabile con la disdetta di quest'ultima; esso non prevede l'adesione ad un'organizzazione internazionale; inoltre, il Protocollo n° 11 non implica, come tale, l'unificazione multilaterale del diritto ai sensi dell'articolo 89 capoverso 3 della Costituzione. Infatti, secondo una prassi costante (cfr. segnatamente FF 1992 III 270, V 973, VI 33, 180, 1993 I 365, 410), implicano un'unificazione multilaterale del diritto ai sensi dell'articolo 89 capoverso 3 lettera c della Costituzione solo i trattati che contengono disposizioni giuridiche materiali unitarie, elaborate a livello multilaterale, che sostituiscono o perlomeno completano direttamente il diritto interno e che sono direttamente applicabili. Il nuovo diritto unitario, creato in tal modo, deve disciplinare sul piano materiale un ambito giuridico ben definito e deve costituire, quantitativamente o qualitativamente, un insieme sufficientemente importante. Le disposizioni del Protocollo n. 11, molto importanti ma essenzialmente di natura procedurale e istituzionale, non rientrano quindi nella nozione costituzionale di unificazione multilaterale del diritto.

7377

**concernente l'approvazione del Protocollo n. 11
alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo
e delle libertà fondamentali, che ristruttura il meccanismo
di controllo istituito dalla Convenzione (Trattato europeo n. 155),
dell'11 maggio 1994**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 8 della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 23 novembre 1994¹⁾,
decreta:

Art. 1

¹ Il Protocollo n. 11 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo dell'11 maggio 1994 è approvato.

² Il Consiglio federale è autorizzato a ratificarlo.

Art. 2

Il presente decreto non sottostà al referendum.

7378

Protocollo n. 11 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

Traduzione¹⁾

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari del presente Protocollo alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (dappresso denominata «la Convenzione»),

in considerazione della necessità impellente di ristrutturare il meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione al fine di conservare e migliorare l'efficacia della salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali previsti dalla Convenzione, in primo luogo a seguito dell'aumento dei ricorsi e del numero crescente dei membri del Consiglio d'Europa;

ritenendo pertanto auspicabile modificare alcune disposizioni della Convenzione al fine di sostituire, in modo particolare, le esistenti Commissione europea e Corte europea dei diritti dell'uomo con una nuova Corte permanente;

vista la Risoluzione n. 1 adottata nel corso della Conferenza ministeriale europea sui diritti dell'uomo, svoltasi a Vienna il 19 e 20 marzo 1985;

vista la Raccomandazione 1194 (1992) adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 6 ottobre 1992;

vista la decisione presa sulla riforma del meccanismo di controllo della Convenzione dai capi di Stato e di Governo degli Stati membri del Consiglio d'Europa con la Dichiarazione di Vienna del 9 ottobre 1993,

hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1

Il testo dei titoli da II a IV della Convenzione (artt. da 19 a 56) ed il Protocollo n. 2 che conferisce alla Corte europea dei diritti dell'uomo la competenza di dare pareri consultivi vengono sostituiti dal seguente titolo II della Convenzione (artt. da 19 a 51):

Titolo II

Corte europea dei diritti dell'uomo

Articolo 19 Istituzione della Corte

Al fine di assicurare il rispetto degli impegni derivanti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli alle Alte Parti contraenti, viene istituita una Corte europea dei diritti dell'uomo, dappresso denominata «la Corte». Essa opera in modo permanente.

¹⁾ Dal testo originale francese.

Articolo 20 Numero dei giudici

La Corte si compone di un numero di giudici eguale a quello delle Alte Parti contraenti.

Articolo 21 Condizioni per l'esercizio delle funzioni

1. I giudici devono godere della più alta considerazione morale e possedere i requisiti richiesti per l'esercizio delle più alte funzioni giudiziarie o essere giuristi di riconosciuta competenza.

2. I giudici siedono in Corte a titolo individuale.

3. Durante il loro mandato, i giudici non possono svolgere alcuna attività incompatibile con le esigenze di autonomia, di imparzialità o di disponibilità richieste per un'attività esercitata a tempo pieno; tutte le controversie derivanti dall'applicazione del presente paragrafo vengono decise dalla Corte.

Articolo 22 Elezione dei giudici

1. I giudici vengono eletti dall'Assemblea parlamentare per ciascuna Alta Parte contraente, a maggioranza dei voti espressi, su una lista di tre candidati presentata dall'Alta Parte contraente.

2. La stessa procedura viene applicata per completare la Corte in caso di adesione di nuove Alte Parti contraenti e per coprire i seggi divenuti vacanti.

Articolo 23 Durata del mandato

1. I giudici vengono eletti per un periodo di sei anni. Essi sono rieleggibili. Tuttavia, il mandato di una metà dei giudici eletti nella prima elezione scade al termine di tre anni.

2. I giudici il cui mandato scade al termine del periodo iniziale di tre anni sono estratti a sorte dal Segretario generale del Consiglio d'Europa, immediatamente dopo la loro elezione.

3. Al fine di assicurare, per quanto possibile, il rinnovo del mandato di una metà dei giudici ogni tre anni, l'Assemblea parlamentare può decidere, prima di procedere ad ulteriori elezioni, che uno o più mandati dei giudici da eleggere abbiano una durata diversa da quella di sei anni, senza tuttavia che questa possa eccedere nove anni o essere inferiore a tre anni.

4. Nel caso in cui sia necessario conferire più mandati e l'Assemblea parlamentare applichi il precedente paragrafo, la ripartizione dei mandati viene effettuata mediante estrazione a sorte dal Segretario generale del Consiglio d'Europa immediatamente dopo l'elezione

5. Il giudice eletto in sostituzione di un giudice il cui mandato non sia terminato rimane in carica fino alla scadenza del mandato del suo predecessore.

6. Il mandato dei giudici termina con il raggiungimento del settantesimo anno di età.

7. I giudici restano in carica sino alla loro sostituzione. Gli stessi continuano tuttavia ad occuparsi delle cause di cui sono già investiti.

Articolo 24 Revoca

Nessun giudice può essere revocato dall'incarico se non quando gli altri giudici decidono, a maggioranza dei due terzi, che lo stesso non soddisfa più le condizioni richieste.

Articolo 25 Cancelleria e referendari

La Corte dispone di una cancelleria le cui funzioni ed organizzazione sono stabilite dal regolamento della Corte. La Corte è assistita da referendari.

Articolo 26 Assemblea plenaria della Corte

La Corte riunita in Assemblea plenaria:

- a) elegge, per una durata di tre anni, il suo presidente ed uno o due vice-presidenti: possono essere rieletti;
- b) istituisce le sezioni per un periodo di tempo determinato;
- c) elegge i presidenti delle sezioni della Corte; questi possono essere rieletti;
- d) adotta il regolamento della Corte;
- e) elegge il cancelliere e uno o più vice-cancellieri.

Articolo 27 Comitati, sezioni e sezione allargata

1. Per l'esame dei casi ad essa rimessi, la Corte siede in comitati composti da tre giudici, in sezioni composte da sette giudici ed in una sezione allargata composta da diciassette giudici. Le sezioni della Corte istituiscono i comitati per un periodo di tempo determinato.

2. Il giudice eletto a titolo di uno Stato parte alla procedura è membro di diritto della sezione e della sezione allargata; in caso di assenza di detto giudice o se è impossibilitato a sedere, tale Stato parte designa una persona che siede in qualità di giudice.

3. Fanno parte della sezione allargata anche il presidente della Corte, i vice-presidenti, i presidenti delle sezioni ed altri giudici designati conformemente al regolamento della Corte. Quando viene rimessa alla sezione allargata una questione in virtù dell'articolo 43, nessun giudice della sezione che ha emesso il giudizio può sedere, ad eccezione del presidente della sezione e del giudice che abbia partecipato al giudizio a titolo dello Stato parte interessato.

Articolo 28 Dichiarazione di irricevibilità da parte dei comitati

Un comitato può, con voto unanime, dichiarare irricevibile o cancellare dal ruolo un ricorso individuale presentato in virtù dell'articolo 34 nei casi in cui tale decisione può essere presa senza ulteriore esame. La decisione è definitiva.

Articolo 29 Decisioni delle sezioni sulla ricevibilità e il merito

1. Se non viene presa alcuna decisione in virtù dell'articolo 28, una sezione si pronuncia sulla ricevibilità ed il merito dei ricorsi individuali presentati in virtù dell'articolo 34.
2. Una sezione si pronuncia sulla ricevibilità ed il merito dei ricorsi interstatuali presentati in virtù dell'articolo 33.
3. Salvo decisione contraria della Corte per casi eccezionali, la decisione sulla ricevibilità viene adottata separatamente.

Articolo 30 Trasferimento di competenza alla sezione allargata

Se la causa pendente innanzi ad una sezione solleva una questione grave relativa all'interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o se la soluzione di una questione può portare ad una contraddizione rispetto ad una sentenza precedentemente emessa dalla Corte, la sezione in qualsiasi momento precedente all'emissione della sua sentenza può trasferire la competenza alla sezione allargata, a meno che una delle Parti non si opponga.

Articolo 31 Poteri della sezione allargata

La sezione allargata:

- a) si pronuncia sui ricorsi presentati in virtù dell'articolo 33 o dell'articolo 34 allorché la causa le è stata deferita da una sezione in virtù dell'articolo 30 o quando la causa le è stata rimessa in virtù dell'articolo 43; e
- b) esamina le richieste di parere presentate in virtù dell'articolo 47.

Articolo 32 Competenza della Corte

1. La competenza della Corte si estende a tutte le questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che le verranno sottoposte nei termini previsti dagli articoli 33, 34 e 47.
2. In caso di contestazione sulla competenza della Corte, la decisione sul punto spetta alla Corte.

Articolo 33 Cause interstatuali

Ciascuna Alta Parte contraente può adire la Corte in ordine ad ogni presunta violazione delle disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli da parte di un'altra Alta Parte contraente.

Articolo 34 Ricorsi individuali

La Corte può essere adita per ricorsi presentati da ogni persona fisica, ogni organizzazione non governativa o gruppo di individui che pretenda di essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non impedire in alcun modo l'esercizio effettivo di questo diritto.

Articolo 35 Criteri di ricevibilità

1. Una questione può essere rimessa alla Corte solo dopo l'esaurimento di tutte le vie di ricorso interne, qual è inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti, ed entro un periodo di sei mesi dalla data della decisione interna definitiva.
2. La Corte non prende in considerazione alcun ricorso individuale presentato in virtù dell'articolo 34 quando:
 - a) è anonimo, o
 - b) è sostanzialmente uguale ad un ricorso precedentemente esaminato dalla Corte o è già stato sottoposto ad un'altra istanza internazionale di inchiesta o di composizione e non contiene fatti nuovi.
3. La Corte dichiara irricevibile ogni ricorso individuale presentato in virtù dell'articolo 34 qualora lo ritenga incompatibile con le disposizioni della Convenzione o dei suoi Protocolli, o manifestamente infondato o abusivo.
4. La Corte respinge tutti i ricorsi irricevibili ai sensi del presente articolo. Può procedere in tal senso in ogni fase della procedura.

Articolo 36 Intervento di terzi

1. Per tutte le cause rimesse ad una sezione o alla sezione allargata, un'Alta Parte contraente il cui cittadino sia un ricorrente ha il diritto di presentare osservazioni scritte e di prendere parte alle udienze.
2. Nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, il presidente della Corte può invitare un'Alta Parte contraente che non è parte o ogni altra persona interessata che non sia il ricorrente a presentare osservazioni scritte o a prendere parte alle udienze.

Articolo 37 Cancellazione dei ricorsi dal ruolo

1. In qualsiasi momento della procedura, la Corte può decidere di cancellare un ricorso dal ruolo qualora le circostanze portino alla conclusione che:
 - a) il ricorrente non intenda più mantenerlo; o
 - b) la controversia sia stata risolta; o
 - c) per ogni altra ragione accertata dalla Corte, non sia più giustificato continuare l'esame del ricorso.

La Corte continua tuttavia ad esaminare il ricorso se il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli lo richiede.

2. La Corte può decidere di riscrivere un ricorso nel ruolo allorquando ritenga che le circostanze lo giustificano.

Articolo 38 Esame del caso e procedura di composizione amichevole

1. Se la Corte dichiara un ricorso ricevibile, essa:
 - a) effettua l'esame del caso con i rappresentanti delle parti e, nel caso in cui sia necessario, procede ad un'indagine, per la cui conduzione efficace gli Stati interessati forniranno tutte le agevolazioni necessarie;

b) si mette a disposizione delle parti interessate al fine di giungere ad una composizione amichevole della questione che si ispiri al rispetto dei diritti dell'uomo riconosciuti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli.

2. La procedura ai sensi del paragrafo 1 lettera b è riservata.

Articolo 39 Conclusione di una composizione amichevole

In caso di composizione amichevole, la Corte cancella la causa dal ruolo mediante una decisione che si limita ad una breve esposizione dei fatti e della soluzione adottata.

Articolo 40 Udienze pubbliche ed accesso ai documenti

1. Le udienze sono pubbliche, a meno che la Corte non decida diversamente in circostanze eccezionali.

2. I documenti depositati in archivio sono accessibili al pubblico a meno che il presidente della Corte non decida diversamente.

Articolo 41 Equa soddisfazione

Se la Corte dichiara che vi è stata una violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente interessata non permette che una parziale riparazione della violazione, la Corte, se necessario, accorda alla parte lesa un'equa soddisfazione.

Articolo 42 Sentenze delle sezioni

Le sentenze delle sezioni divengono definitive conformemente alle disposizioni dell'articolo 44 paragrafo 2.

Articolo 43 Rinvio alla sezione allargata

1. Entro il termine di tre mesi dalla data in cui la sezione ha pronunciato la sentenza, le parti possono, in casi eccezionali, chiedere il deferimento della causa alla sezione allargata.

2. Un collegio di cinque giudici della sezione allargata accoglie la richiesta se il caso solleva una questione grave relativa all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o una questione grave di carattere generale.

3. Se il collegio accoglie la richiesta, la sezione allargata si pronuncia sulla causa con sentenza.

Articolo 44 Sentenze definitive

1. La sentenza della sezione allargata è definitiva.

2. La sentenza di una sezione diviene definitiva:

a) quando le parti dichiarano di non voler deferire la causa alla sezione allargata; o

- b) tre mesi dopo la data della sentenza, se non è richiesto il deferimento della causa alla sezione allargata; o
 - c) quando il collegio della sezione allargata respinge la richiesta di rinvio formulata in applicazione dell'articolo 43.
3. La sentenza definitiva viene pubblicata.

Articolo 45 Motivazione delle sentenze e delle decisioni

1. Le sentenze, nonché le decisioni che dichiarano i ricorsi ricevibili o irricevibili, sono motivate.
2. Se una sentenza non esprime, nella sua totalità o in parte, l'opinione unanime dei giudici, ogni giudice ha il diritto di allegare la sua opinione separata.

Articolo 46 Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze

1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alla sentenza definitiva della Corte per le controversie di cui sono parti.
2. La sentenza definitiva della Corte viene trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione.

Articolo 47 Pareri

1. La Corte, su richiesta del Comitato dei Ministri, può rilasciare pareri su questioni giuridiche concernenti l'interpretazione della Convenzione e dei suoi Protocolli.
2. Tali pareri non possono riguardare questioni relative al contenuto o alla portata dei diritti e delle libertà di cui al titolo I della Convenzione e dei suoi Protocolli, né altre questioni che la Corte o il Comitato dei Ministri potrebbero dover esaminare a seguito dell'introduzione di un ricorso previsto dalla Convenzione.
3. Le decisioni del Comitato dei Ministri di richiedere un parere della Corte sono prese a maggioranza dei voti dei rappresentanti aventi diritto a sedere nel Comitato.

Articolo 48 Competenza consultiva della Corte

La Corte decide se la richiesta di parere presentata dal Comitato dei Ministri è di sua competenza, secondo quanto stabilito dall'articolo 47.

Articolo 49 Motivazione dei pareri

1. I pareri della Corte devono essere motivati.
2. Se il parere non esprime, nella sua totalità o in parte, l'opinione unanime dei giudici, ogni giudice ha il diritto di allegare la sua opinione separata.
3. I pareri della Corte vengono trasmessi al Comitato dei Ministri.

Articolo 50 Spese di funzionamento della Corte

Le spese di funzionamento della Corte sono a carico del Consiglio d'Europa.

Articolo 51 Privilegi e immunità dei giudici

I giudici, durante l'esercizio delle loro funzioni, godono dei privilegi e delle immunità previsti dall'articolo 40 dello Statuto del Consiglio d'Europa e dagli accordi conclusi in virtù di detto articolo.

Articolo 2

1. Il titolo V della Convenzione diviene il titolo III della Convenzione; l'articolo 57 della Convenzione diviene l'articolo 52 della Convenzione; gli articoli 58 e 59 della Convenzione vengono soppressi e gli articoli da 60 a 66 della Convenzione divengono rispettivamente gli articoli da 53 a 59 della Convenzione.

2. Il titolo I della Convenzione si intitola «Diritti e libertà» ed il nuovo titolo III della Convenzione «Disposizioni diverse». Le rubriche che figurano nell'allegato al presente Protocollo sono state attribuite agli articoli da 1 a 18 ed ai nuovi articoli da 52 a 59 della Convenzione.

3. Nel nuovo articolo 56, al paragrafo 1, le parole «salvo quanto previsto al paragrafo 4 del presente articolo» vengono inserite dopo le parole «si applicherà»; al paragrafo 4, le parole «Commissione» e «conformemente all'articolo 25 della presente Convenzione» sono rispettivamente sostituite dalle parole «Corte» e «come previsto dall'articolo 34 della Convenzione». Nel nuovo articolo 58 paragrafo 4, le parole «l'art. 63» sono sostituite dalle parole «l'art. 56».

4. Il Protocollo addizionale alla Convenzione è emendato nel seguente modo:

- a) gli articoli vengono presentati con le rubriche elencate nell'allegato al presente Protocollo; e
- b) all'articolo 4, ultima frase, le parole «dell'art. 63» sono sostituite con le parole «dell'art. 56».

5. Il Protocollo n. 4 è emendato nel seguente modo:

- a) gli articoli sono presentati con le rubriche elencate nell'allegato al presente Protocollo;
- b) all'articolo 5 paragrafo 3, le parole «dell'art. 64» sono sostituite dalle parole «dell'art. 56»; un nuovo paragrafo 5 viene aggiunto e si legge come segue:

«Ogni Stato che ha fatto una dichiarazione conformemente al paragrafo 1 o 2 del presente articolo può, in ogni momento, dichiarare per conto di uno o più territori ai quali la dichiarazione si riferisce che accetta la competenza della Corte a ricevere i ricorsi di persone fisiche, di organizzazioni non governative o di gruppi di individui, come previsto dall'articolo 34 della Convenzione, per quanto concerne tutti o ciascuno degli articoli da 1 a 4 del presente Protocollo»; e

- c. il paragrafo 2 dell'articolo 6 è soppresso.

6. Il Protocollo n. 6 è emendato nel seguente modo:

- a) gli articoli vengono presentati con le rubriche elencate nell'allegato al presente Protocollo; e
- b) all'articolo 4, le parole «in virtù dell'art. 64» sono sostituite dalle parole «in virtù dell'art. 57».

7. Il Protocollo n. 7 è emendato nel seguente modo:

- a) gli articoli vengono presentati con le rubriche elencate nell'allegato al presente Protocollo;
- b) all'articolo 6 paragrafo 4, le parole «dell'art. 63» sono sostituite dalle parole «dell'art. 56»; un nuovo paragrafo 6 viene aggiunto e si legge come segue:

«Ogni Stato che ha fatto una dichiarazione conformemente al paragrafo 1 o 2 del presente articolo può, in ogni momento, dichiarare per conto di uno o più territori ai quali la dichiarazione si riferisce che accetta la competenza della Corte a ricevere i ricorsi di persone fisiche, di organizzazioni non governative o di gruppi di individui, come previsto dall'articolo 34 della Convenzione, per quanto concerne gli articoli da 1 a 5 del presente Protocollo»; e

- c) il paragrafo 2 dell'articolo 7 viene soppresso.

8. Il Protocollo n. 9 è abrogato.

Articolo 3

1. Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa firmatari della Convenzione, che possono esprimere il loro consenso ad essere vincolati mediante:

- a) firma senza riserva di ratifica, accettazione o approvazione; o
- b) firma con riserva di ratifica, accettazione o approvazione, seguita da ratifica, accettazione o approvazione.

2. Gli strumenti di ratifica, accettazione o approvazione saranno depositati presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 4

Il Protocollo entra in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di un anno a partire dalla data in cui tutte le Parti alla Convenzione avranno espresso il loro consenso ad essere vincolate dal Protocollo conformemente alle disposizioni dell'articolo 3. L'elezione dei nuovi giudici potrà avere luogo e potranno essere prese tutte le altre misure necessarie all'istituzione della nuova Corte, conformemente alle disposizioni del presente Protocollo, a partire dalla data in cui tutte le Parti alla Convenzione avranno espresso il loro consenso ad essere vincolate dal Protocollo.

Articolo 5

1. Fatte salve le disposizioni dei successivi paragrafi 3 e 4, il mandato dei giudici, dei membri della Commissione, del cancelliere e del vice-cancelliere termina alla data di entrata in vigore del presente Protocollo.
2. I ricorsi pendenti davanti alla Commissione che non sono ancora stati dichiarati ricevibili alla data di entrata in vigore del presente Protocollo vengono esaminati dalla Corte conformemente alle disposizioni del presente Protocollo.
3. I ricorsi dichiarati ricevibili alla data di entrata in vigore del presente Protocollo continuano ad essere esaminati dai membri della Commissione nell'arco dell'anno successivo. Tutti i ricorsi il cui esame non è stato terminato nel periodo soprammenzionato vengono trasmessi alla Corte che provvederà ad esaminarli, quali ricorsi ricevibili conformemente alle disposizioni del presente Protocollo.
4. Per i ricorsi per i quali la Commissione, successivamente all'entrata in vigore del presente Protocollo, ha adottato un rapporto conformemente al vecchio articolo 31 della Convenzione, il rapporto viene trasmesso alle Parti, che non hanno la facoltà di pubblicarlo. Conformemente alle disposizioni applicabili prima dell'entrata in vigore del presente Protocollo, una causa può essere rimessa alla Corte. Il collegio della sezione allargata stabilisce se una delle sezioni o la sezione allargata deve pronunciarsi sulla causa. Se una sezione si pronuncia sulla causa, la sua decisione è definitiva. Le cause che non sono rimesse alla Corte vengono esaminate dal Comitato dei Ministri che agisce conformemente alle disposizioni del vecchio articolo 32 della Convenzione.
5. Le cause pendenti davanti alla Corte non ancora decise alla data di entrata in vigore del presente Protocollo vengono trasmesse alla sezione allargata della Corte che le esamina conformemente alle disposizioni del presente Protocollo.
6. Le cause pendenti davanti al Comitato dei Ministri non ancora decise in virtù del vecchio articolo 32 della Convenzione alla data di entrata in vigore del presente Protocollo vengono definite dal Comitato dei Ministri che agisce conformemente con tale articolo.

Articolo 6

Nel caso in cui un'Alta Parte contraente abbia riconosciuto la competenza della Commissione o la giurisdizione della Corte mediante la dichiarazione prevista dai vecchi articoli 25 o 46 della Convenzione limitatamente alle questioni sorte successivamente o basate su fatti che si sono verificati dopo una tale dichiarazione, tale restrizione rimane valida per la giurisdizione della Corte ai sensi del presente Protocollo.

Articolo 7

Il Segretario generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio:

- a) ogni firma;
- b) il deposito di ogni strumento di ratifica, accettazione o approvazione;
- c) la data di entrata in vigore del presente Protocollo o di qualsiasi sua disposizione conformemente all'articolo 4; e
- d) ogni altro atto, notifica o comunicazione relativi al presente Protocollo.

In fede di ciò, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Strasburgo, l'11 maggio 1994, in inglese e francese, i due testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato presso gli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa ne comunicherà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Seguono le firme

Rubriche degli articoli da inserire nel testo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei suoi protocolli¹⁾

- Articolo 1 Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo
- Articolo 2 Diritto alla vita
- Articolo 3 Divieto di tortura
- Articolo 4 Divieto di schiavitù e lavori forzati
- Articolo 5 Diritto alla libertà e alla sicurezza
- Articolo 6 Diritto ad un processo equo
- Articolo 7 Nessuna pena senza legge
- Articolo 8 Diritto al rispetto della vita privata e familiare
- Articolo 9 Libertà di pensiero, di coscienza e di religione
- Articolo 10 Libertà di espressione
- Articolo 11 Libertà di riunione ed associazione
- Articolo 12 Diritto al matrimonio
- Articolo 13 Diritto ad un ricorso effettivo
- Articolo 14 Divieto di discriminazione
- Articolo 15 Deroga in caso di emergenze
- Articolo 16 Restrizione all'attività politica degli stranieri
- Articolo 17 Divieto dell'abuso di diritto
- Articolo 18 Limitazioni dell'uso di restrizioni ai diritti

[...]

- Articolo 52 Richieste del Segretario generale
- Articolo 53 Salvaguardia dei diritti dell'uomo riconosciuti
- Articolo 54 Poteri del Comitato dei Ministri
- Articolo 55 Rinuncia ad altri mezzi di risoluzione delle controversie
- Articolo 56 Applicazione territoriale
- Articolo 57 Riserve
- Articolo 58 Denuncia
- Articolo 59 Firma e ratifica

Protocollo addizionale

- Articolo 1 Tutela della proprietà
- Articolo 2 Diritto all'educazione
- Articolo 3 Diritto a libere elezioni
- Articolo 4 Applicazione territoriale
- Articolo 5 Rapporti con la Convenzione
- Articolo 6 Firma e ratifica

¹⁾ Le rubriche dei nuovi articoli da 19 a 51 della Convenzione figurano già nel presente Protocollo.

Protocollo n. 4

- Articolo 1 Divieto di pena detentiva per inadempimento di obbligazioni contrattuali
- Articolo 2 Libertà di circolazione
- Articolo 3 Divieto di espulsione di cittadini
- Articolo 4 Divieto di espulsione collettiva di stranieri
- Articolo 5 Applicazione territoriale
- Articolo 6 Rapporti con la Convenzione
- Articolo 7 Firma e ratifica

Protocollo n. 6

- Articolo 1 Abolizione della pena di morte
- Articolo 2 Pena di morte in tempo di guerra
- Articolo 3 Divieto di deroghe
- Articolo 4 Divieto di riserve
- Articolo 5 Applicazione territoriale
- Articolo 6 Rapporti con la Convenzione
- Articolo 7 Firma e ratifica
- Articolo 8 Entrata in vigore
- Articolo 9 Funzioni del depositario

Protocollo n. 7

- Articolo 1 Garanzie processuali in ordine all'espulsione di stranieri
- Articolo 2 Diritto di ricorso in materia penale
- Articolo 3 Indennizzo per detenzione iniqua
- Articolo 4 *Ne bis in idem*
- Articolo 5 Eguaglianza tra coniugi
- Articolo 6 Applicazione territoriale
- Articolo 7 Rapporti con la Convenzione
- Articolo 8 Firma e ratifica
- Articolo 9 Entrata in vigore
- Articolo 10 Funzioni del depositario

Messaggio concernente l'approvazione del Protocollo n. 11 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che ristrutturata il meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione (Trattato europeo n. 155...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.099
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.02.1995
Date	
Data	
Seite	835-879
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 112

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.