

Esperienze e prospettive a 40 anni dall'adesione della Svizzera alla CEDU

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Stöckli 13.4187 del 12 dicembre 2013

del 19 novembre 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

in adempimento del postulato Stöckli del 12 dicembre 2013 (13.4187 «Esperienze e prospettive a 40 anni dall'adesione della Svizzera alla CEDU»), vi sottoponiamo il presente rapporto affinché ne prendiate atto.

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

19 novembre 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il 28 novembre 2014 ricorre il quarantesimo anniversario della ratifica della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) da parte della Svizzera. Nel corso di questi quattro decenni la Convenzione è divenuta parte integrante dell'ordinamento giuridico svizzero, influenzando in vario modo la legislazione e la giurisprudenza. Nel contempo, oltre al catalogo dei diritti protetti, sono stati ulteriormente sviluppati anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) e i meccanismi di controllo dinnanzi agli organi della CEDU.

Il Consiglio federale ha redatto il presente rapporto in adempimento del postulato Stöckli del 12 dicembre 2013 (13.4187 «Esperienze e prospettive a 40 anni dall'adesione della Svizzera alla CEDU»). Il postulato ha il seguente tenore:

«Il Consiglio federale è incaricato di stilare in tempo per il 40° anniversario un rapporto sostanziale sulle esperienze maturate e le prospettive per la Svizzera per quanto riguarda la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), i suoi meccanismi di controllo e la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), trattando in particolare:

- 1. le circostanze dell'adesione della Svizzera alla CEDU e dell'approvazione dei protocolli addizionali, indicando anche se la CEDU andrebbe a posteriori sottoposta a referendum obbligatorio;*
- 2. l'importanza e l'influsso della CEDU – in particolare il suo sviluppo e le decisioni della Corte EDU – sulla società e la politica svizzere, sulla legislazione e la giurisprudenza cantonali e federali, nonché sulla dottrina e la ricerca;*
- 3. le ripercussioni dell'adesione della Svizzera e il loro influsso sulla CEDU e la Corte EDU;*
- 4. le modalità per denunciare tale trattato, le sue conseguenze, la possibilità di aderirvi nuovamente con riserve;*
- 5. le prospettive future del rapporto tra la Svizzera e la CEDU, la Corte EDU e i suoi organi, le modifiche materiali e strutturali da apportare.»*

Il rapporto segue la struttura dettata dal postulato ed è suddiviso in sette parti materiali:

- introduzione, che rammenta le caratteristiche essenziali della CEDU e dei meccanismi di controllo di Strasburgo;*
- esposizione delle circostanze dell'adesione della Svizzera nel 1974;*
- panoramica degli sviluppi di rilievo per il nostro Paese dopo l'adesione, che presenta, tra le altre cose, i protocolli d'emendamento e aggiuntivi alla Convenzione, il ritiro di riserve, gli interventi parlamentari e gli sviluppi del numero di ricorsi e del loro disbrigo;*

-
- *analisi dell'importanza della CEDU e della giurisprudenza della Corte EDU per l'ordinamento giuridico svizzero e panoramica delle critiche espresse soprattutto negli ultimi tempi nei confronti di «Strasburgo»;*
 - *indicazioni sulla misura in cui la Svizzera ha influenzato la CEDU e la Corte EDU;*
 - *indicazioni in merito alla questione della denuncia della CEDU;*
 - *bilancio e prospettive future.*

La CEDU, la giurisprudenza della Corte EDU e l'efficienza dei meccanismi di controllo sono da sempre altamente prioritarie per il Consiglio federale, sia dal punto di vista nazionale, poiché anche in Svizzera la Convenzione ha rafforzato e consolidato lo Stato di diritto, sia sotto il profilo della politica estera, poiché un'eventuale astensione dal trattato più importante per la tutela internazionale dei diritti dell'uomo nuocerebbe all'immagine della Svizzera. Il Consiglio federale lo ha sottolineato già 40 anni fa e da allora nulla è cambiato. La CEDU è l'elemento centrale dei valori europei comuni, che la Svizzera ha sempre riconosciuto e che sono parte della sua tradizione costituzionale. In quanto strumento europeo della libertà e dello Stato di diritto, la CEDU contribuisce inoltre alla stabilità degli ordinamenti giuridici e statali che circondano la Svizzera, il che è di fondamentale interesse per il nostro Paese. Alla luce di questa situazione, il Consiglio federale ritiene che la denuncia della CEDU non sia un'opzione da prendere in considerazione.

L'atteggiamento favorevole nei confronti della Convenzione non impedisce al nostro Paese di continuare ad analizzare in modo critico la giurisprudenza della Corte EDU, di sottolineare l'importanza della sussidiarietà quale principio fondamentale per il buon funzionamento della Corte e il consenso nei suoi confronti nonché di impegnarsi, come sinora, a breve e lungo termine a favore di riforme efficienti del sistema di controllo. Quanto alla critica che determinate iniziative popolari degli ultimi anni presentano potenziali conflitti con la CEDU, il Consiglio federale intende continuare a cercare una soluzione oggettiva e che trovi il consenso di una maggioranza politica.

Indice

Compendio	356
1 Introduzione	360
1.1 Postulato e motivazione	360
1.2 Contenuto e struttura del rapporto	361
2 La CEDU e il suo meccanismo di controllo	362
2.1 Il sistema all'epoca della sua istituzione nel 1950	362
2.2 L'evoluzione del meccanismo di controllo	363
2.3 Estensione dell'elenco dei diritti e delle libertà mediante protocolli aggiuntivi	365
2.4 Le caratteristiche del sistema	366
3 Le circostanze dell'adesione della Svizzera	368
3.1 Atteggiamento di fondo positivo e ostacoli costituzionali	368
3.2 Riserve e dichiarazioni interpretative	369
3.3 Riconoscimento del diritto al ricorso individuale e della giurisdizione della Corte EDU	370
3.4 Questione del referendum	370
4 Evoluzione dopo l'adesione	371
4.1 Protocolli d'emendamento e aggiuntivi	371
4.2 Ritiro di riserve e dichiarazioni interpretative	372
4.2.1 Riserva relativa all'articolo 5 CEDU	372
4.2.2 Riserva relativa all'articolo 6 paragrafo 1 CEDU	372
4.2.3 Dichiarazione interpretativa riguardante l'articolo 6 paragrafo 1 CEDU (garanzia di un processo equo)	373
4.2.4 Dichiarazione interpretativa riguardante l'articolo 6 paragrafo 3 lettere c ed e CEDU (assistenza gratuita di un difensore d'ufficio e di un interprete)	373
4.2.5 Riserva all'articolo 5 del Protocollo n. 7 (uguaglianza dei coniugi per quanto riguarda il nome di famiglia, il diritto di cittadinanza e il diritto transitorio del regime matrimoniale dei beni)	374
4.3 Interventi parlamentari	375
4.4 Evoluzione del numero di ricorsi e delle evasioni	378
4.4.1 In generale	378
4.4.2 Per la Svizzera	379
5 Importanza e influenza della CEDU	380
5.1 In generale	380
5.2 Per la Svizzera	381
5.2.1 Statistica	381
5.2.2 Recepimento della Convenzione in Svizzera	382
5.2.3 Principali ambiti influenzati	386

5.2.4	Attuazione delle sentenze da parte della Confederazione e dei Cantoni	389
5.2.5	Digressione: l'importanza della CEDU nella discussione sulla relazione tra diritto internazionale e diritto nazionale	392
5.3	Critiche alla giurisprudenza della Corte EDU	394
6	Influsso della Svizzera sulla CEDU e sulla Corte EDU	396
6.1	Personale	396
6.2	Contenuto	397
6.2.1	Giurisprudenza	397
6.2.2	Riforma delle istituzioni	398
7	Denuncia	399
7.1	Possibilità generale di denuncia e di riadesione	399
7.2	Denuncia e qualità di membro del Consiglio d'Europa	399
7.3	Validità degli impegni internazionali nonostante la denuncia	400
7.4	Denuncia e riadesione con una nuova riserva	401
7.5	Competenza di denuncia e referendum obbligatorio sulla riadesione	402
8	Bilancio e prospettive future	403
8.1	Inizio timido – rapido sviluppo	403
8.2	Voci critiche	404
8.3	La denuncia non è un'opzione	405
8.4	Processo di riforma costante	406
8.5	Prevista adesione dell'UE alla CEDU	407
8.6	Relazione tra diritto internazionale e diritto nazionale	407
Allegati:		
1	Stati con un elevato numero di ricorsi	408
2	Evoluzione dei ricorsi 1959–2013	409
3	Numero di ricorsi assegnati a un collegio giudicante	410
4	Sentenze pronunciate dalla Corte, per anno	411
5	Sentenze pronunciate dalla Corte dalla sua istituzione, per Paese	412
6	Oggetto delle sentenze di violazione pronunciate dalla Corte	413
7	Oggetto delle sentenze di violazione pronunciate dalla Corte nel 2013	414
8	Violazioni per articolo e Stato	415
9	Statistica dell'Ufficio federale di giustizia	417

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Postulato e motivazione

Il 12 dicembre 2013 il consigliere agli Stati Stöckli ha presentato un postulato dal seguente tenore:

«Il Consiglio federale è incaricato di stilare in tempo per il 40° anniversario un rapporto sostanziale sulle esperienze maturate e le prospettive per la Svizzera per quanto riguarda la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), i suoi meccanismi di controllo e la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), trattando in particolare:

1. le circostanze dell'adesione della Svizzera alla CEDU e dell'approvazione dei protocolli addizionali, indicando anche se la CEDU andrebbe a posteriori sottoposta a referendum obbligatorio;
2. l'importanza e l'influsso della CEDU - in particolare il suo sviluppo e le decisioni della Corte EDU - sulla società e la politica svizzera, sulla legislazione e la giurisprudenza cantonali e federali, nonché sulla dottrina e la ricerca;
3. le ripercussioni dell'adesione della Svizzera e il loro influsso sulla CEDU e la Corte EDU;
4. le modalità per denunciare tale trattato, le sue conseguenze, la possibilità di aderirvi nuovamente con riserve;
5. le prospettive future del rapporto tra la Svizzera e la CEDU, la Corte EDU e i suoi organi, le modifiche materiali e strutturali da apportare.»

Il postulato è motivato come segue:

«Da novembre 1974 la CEDU è vincolante anche per la Svizzera. Questo trattato ha influito considerevolmente sull'ordinamento giuridico svizzero. In occasione del 40° anniversario dell'adesione si impongono un'analisi e un apprezzamento approfonditi.

Il rapporto dovrà tenere conto anche del fatto che di recente sono stati messi in discussione nel complesso, in relazione a iniziative popolari, la CEDU e i suoi meccanismi di controllo nonché, in parte, anche la giurisprudenza della Corte EDU.

Particolare attenzione andrà dedicata alle prospettive future della CEDU e dei suoi organi.»

Il 12 febbraio 2014 il Consiglio federale ha proposto, senza motivazione, di accogliere il postulato.

1.2

Contenuto e struttura del rapporto

Come in altri Stati contraenti, nel corso degli ultimi decenni anche in Svizzera la Convenzione europea del 4 novembre 1950¹ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo, CEDU, Convenzione) ha assunto un'importanza eccezionale. La Convenzione e la relativa prassi degli organi di controllo di Strasburgo, in particolare la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU, Corte), hanno influito in modo molteplice e durevole anche sul nostro diritto interno.

Non è compito del presente rapporto ripercorrere e analizzare questa evoluzione in ogni dettaglio. Si tratta piuttosto di tracciare le grandi linee che hanno caratterizzato tale evoluzione e che spiegano la situazione attuale. Il rapporto persegue un duplice obiettivo: da una parte tenta di stilare un bilancio dopo 40 anni di appartenenza alla Convenzione, dall'altra intende delineare, sempre in adempimento del postulato, le prospettive future.

Il rapporto è suddiviso in otto parti. Dopo la presente introduzione (n. 1) e la presentazione delle caratteristiche principali della CEDU e dei meccanismi di controllo di Strasburgo (n. 2), il numero 3 tratta le circostanze dell'adesione della Svizzera nel 1974. Segue una panoramica dei successivi sviluppi rilevanti per il nostro Paese (n. 4). Tale parte contiene soprattutto osservazioni sui protocolli d'emendamento e aggiuntivi alla Convenzione, sul ritiro di riserve, gli interventi parlamentari e l'evoluzione del numero di ricorsi e del loro disbrigo. Il numero 5 verte sull'importanza e l'influenza della CEDU sull'ordinamento giuridico svizzero e illustra le critiche espresse soprattutto negli ultimi tempi nei confronti di «Strasburgo». In adempimento della corrispondente parte del postulato, il numero 6 illustra in che misura la CEDU e la Corte EDU sono stati influenzati dalla Svizzera. Il numero 7 contiene spiegazioni sulla denuncia della Convenzione e il numero 8 stila un bilancio e traccia le prospettive future.

Il rapporto comprende i seguenti allegati:

Allegato 1: Stati con un elevato numero di ricorsi

Allegato 2: Evoluzione dei ricorsi 1959–2013

Allegato 3: Numero di ricorsi assegnati a un collegio giudicante

Allegato 4: Sentenze pronunciate dalla Corte

Allegato 5: Sentenze pronunciate dalla Corte dalla sua istituzione

Allegato 6: Oggetto delle sentenze di violazione pronunciate dalla Corte

Allegato 7: Oggetto delle sentenze di violazione pronunciate dalla Corte nel 2013

Allegato 8: Violazioni per articolo e Stato

Allegato 9: Statistica dell'Ufficio federale di giustizia

¹ RS 0.101

La CEDU è stata adottata a Roma il 4 novembre 1950. L'obiettivo iniziale fissato dagli Stati contraenti è enunciato in modo succinto nel preambolo. Gli Stati contraenti esprimevano in particolare «il loro profondo attaccamento a queste libertà fondamentali che costituiscono le basi stesse della giustizia e della pace nel mondo e il cui mantenimento si fonda essenzialmente, da una parte, su un regime politico veramente democratico e, dall'altra, su una concezione comune e un comune rispetto dei Diritti dell'uomo a cui essi si appellano». Le parti contraenti si definivano come un'associazione di «Stati europei animati da uno stesso spirito e forti di un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza di diritto». Adottando la Convenzione l'obiettivo era di «prendere le prime misure adatte ad assicurare la garanzia collettiva di certi diritti enunciati nella Dichiarazione Universale [dei diritti dell'uomo]».

In virtù dell'articolo 1 della Convenzione, le Parti contraenti hanno l'obbligo di rispettare e proteggere determinati diritti e libertà individuali riconosciuti alle persone soggette alla loro giurisdizione. Con tale disposizione la Convenzione sancisce sin dall'inizio il principio della sussidiarietà, che è di importanza fondamentale per il sistema di controllo di Strasburgo. Secondo tale principio, sono soprattutto gli Stati contraenti ad essere tenuti a garantire l'applicazione della Convenzione su scala nazionale, se necessario anche trasponendola nel diritto interno; la Corte EDU può e deve intervenire solo in modo sussidiario. Il principio della sussidiarietà è sancito anche da altre disposizioni della Convenzione: secondo l'articolo 13 CEDU gli Stati contraenti sono tenuti a prevedere, nel loro diritto interno, rimedi giuridici effettivi in caso di pretesa violazione delle garanzie della Convenzione. In un certo senso, come contropartita al diritto a un ricorso effettivo, l'articolo 35 paragrafo 1 obbliga i ricorrenti a esaurire tutte le vie di ricorso interne prima di rimettere una questione alla Corte, pena l'irricevibilità del ricorso. Con l'entrata in vigore del Protocollo n. 15 il principio della sussidiarietà sarà sancito esplicitamente nel preambolo².

Fanno parte dei diritti, in gran parte di carattere materiale, garantiti dagli articoli 2–14 CEDU: il diritto alla vita (art. 2), il divieto di tortura (art. 3), il divieto di schiavitù e lavori forzati (art. 4), il principio *nulla poena sine lege* (art. 7), il diritto al rispetto della sfera privata e familiare (art. 8), la libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 9), la libertà di espressione (art. 10), la libertà di riunione e associazione (art. 11) e il diritto al matrimonio (art. 12). A questi si aggiungono, a titolo di garanzie procedurali, il diritto a un processo equo in cause penali e civili (art. 6) e il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un'istanza nazionale in caso di pretesa violazione delle garanzie della Convenzione (art. 13). Il diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5) comprende garanzie sia materiali che procedurali; d'altronde, dalle garanzie di diritto materiale si possono dedurre parziali garanzie procedurali. Infine, l'articolo 14 CEDU sancisce il divieto di discriminazione, applicabile all'intero elenco dei diritti garantiti (accessorietà).

La Convenzione distingue due tipi di ricorsi: le cause interstatali (art. 33) e i ricorsi individuali (art. 34). Nel sistema di controllo originario entrambi i tipi dovevano essere presentati all'ex Commissione europea dei diritti umani. Se dichiarava am-

² Per il Protocollo n. 15 cfr. sotto, n. 2.2; per il principio della sussidiarietà cfr. sotto, n. 2.4, 4.3 (Ip. 13.3779), 5.1, 5.3 e 8.2.

missibile il ricorso, la Commissione stilava un rapporto in cui chiariva se la Convenzione era stata violata o no. Originariamente soltanto la Commissione stessa o lo Stato contraente interessato poteva adire la Corte, ma non il ricorrente. Se non si adiva la Corte, il rapporto della Commissione era sottoposto al Comitato dei Ministri, che decideva formalmente in merito alla questione della violazione della Convenzione.

Mentre tutti gli Stati contraenti dovevano accettare le cause interstatali, il riconoscimento della competenza della Commissione di esaminare ricorsi individuali era facoltativo. Lo stesso dicasi per il riconoscimento della giurisdizione della Corte EDU, che poteva essere adita soltanto dalla Commissione o da uno Stato contraente³.

2.2 L'evoluzione del meccanismo di controllo

Dalla sua istituzione, il meccanismo di controllo della Convenzione è notevolmente cambiato. Tale evoluzione è proseguita anche dopo la ratifica della Convenzione da parte della Svizzera il 28 novembre 1974, soprattutto in seguito all'aumento del numero di Stati contraenti, passato dai 19 del 1975 ai 21 del 1990, 31 del 1995, 41 del 2000 e 47 del 2014.

Il *Protocollo n. 8* del 19 marzo 1985⁴ mirava ad aumentare la flessibilità e l'efficienza del meccanismo di controllo⁵. È entrato in vigore il 1° gennaio 1990, dopo la ratifica da parte di tutti gli Stati contraenti. Il *Protocollo n. 9* del 6 novembre 1990⁶ ha rafforzato la posizione del ricorrente nella procedura di ricorso, in quanto permetteva agli Stati di accettare a titolo opzionale che un ricorrente il cui ricorso era stato oggetto di un rapporto della Commissione potesse adire la Corte; possibilità che prima era concessa soltanto a determinati Stati contraenti e alla Commissione. Il *protocollo n. 10* del 25 marzo 1992⁷ era teso a modificare la maggioranza richiesta in seno al Comitato dei Ministri quando quest'ultimo doveva decidere in merito a cause che non erano deferite alla Corte. Il Protocollo n. 10 non è tuttavia mai entrato in vigore poiché sostituito dal *Protocollo n. 11* dell'11 maggio 1994⁸, che ha abolito la facoltà del Comitato dei Ministri di decidere in merito alle pretese violazioni della Convenzione.

Il Protocollo n. 11 prevedeva la fusione della Commissione e della Corte, due organi che funzionavano a tempo parziale, in un'unica Corte permanente chiamata a pronunciarsi sulla ricevibilità di un ricorso e a giudicare nel merito. Integrava inoltre nel testo della Convenzione le disposizioni sulla facoltà della Corte di redigere perizie e stabiliva che tutti gli Stati contraenti sono tenuti a riconoscere il diritto al ricorso individuale dinanzi alla nuova Corte. Prevedeva altresì che la nuova Corte si riunisse essenzialmente in forma di camere, con la possibilità, in determinate circostanze,

3 Cfr. i vecchi art. 25 e 46 CEDU, FF 1974 I 1008, 1054 e 1059.

4 RU 1989 2371

5 Rapporto esplicativo, art. 2 seg. (conventions.coe.int > lista completa > n. 118 > rapporto esplicativo).

6 RU 1995 3950. La Svizzera ha ratificato il Protocollo n. 9 l'11 aprile 1995, ossia dopo la sua entrata in vigore il 1° ottobre 1994.

7 Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa (STCE) n. 146 (conventions.coe.int > Lista completa).

8 RS 0.101.09

di chiedere una nuova audizione dinnanzi a un nuovo organo della Corte, la «Grande Camera». Il ruolo del Comitato dei Ministri era limitato alla sorveglianza dell'esecuzione delle decisioni della Corte.

Questa evoluzione è stata possibile soprattutto perché nel corso del tempo la quasi totalità degli Stati contraenti ha accettato gli elementi facoltativi del meccanismo di controllo: nel 1987 tutti hanno riconosciuto il diritto al ricorso individuale dinnanzi alla Commissione e, nel 1990, tutti hanno riconosciuto la competenza della Corte.

Il Protocollo n. 11 costituiva anche una prima risposta all'allargamento del Consiglio d'Europa e all'aumento del numero di Stati contraenti della Convenzione in seguito alla caduta del muro di Berlino nel 1989, nonché alla dissoluzione dell'Unione Sovietica e dell'ex Jugoslavia. Tanto più che dal 1990 la ratifica tempestiva della Convenzione e dei suoi Protocolli è una condizione d'adesione per tutti i nuovi Stati membri del Consiglio d'Europa. Quando nel 1994 è stato adottato il Protocollo n. 11, il problema del carico di lavoro, già preoccupante a metà degli anni Ottanta, era diventato, in seguito agli effetti dell'allargamento, fonte di grande preoccupazione. Il Protocollo mirava pertanto a rispondere alla necessità di prevedere un meccanismo di controllo che funzionasse in modo soddisfacente e a costi ragionevoli, anche con quaranta Stati membri, e che fosse capace di preservare anche in futuro l'autorità e la qualità della sua giurisprudenza⁹.

Sin dall'entrata in vigore del Protocollo n. 11 sussisteva il timore che tale strumento non permettesse di affrontare in modo efficace il forte aumento del carico di lavoro della Corte in seguito all'allargamento. In occasione di una Conferenza ministeriale tenutasi a Roma nel 2000, gli Stati contraenti hanno di conseguenza adottato una serie di risoluzioni e una dichiarazione che sottolineava il sostegno politico al sistema della Convenzione e raccomandava una profonda riflessione sulle sfide da affrontare. Questi lavori hanno infine portato al *Protocollo n. 14* del 13 maggio 2004¹⁰ e a una serie di strumenti non vincolanti del Comitato dei Ministri, la maggior parte dei quali intendeva rafforzare l'applicazione della Convenzione a livello nazionale¹¹.

Il Protocollo n. 14 ha affinato il meccanismo di controllo previsto dal Protocollo n. 11. Ha creato il giudice unico competente per la pronuncia della decisione nelle cause manifestamente irricevibili, conferito a comitati composti di tre giudici la competenza di pronunciarsi in cause ripetitive, istituito un nuovo criterio di rice-

⁹ Rapporto esplicativo, art. 23 (conventions.coe.int > lista completa > n. 155 > rapporto esplicativo).

¹⁰ RS **0.101.094**

¹¹ Cfr. dichiarazione del Comitato dei Ministri per un'azione risoluta, finalizzata a garantire l'efficacia della messa in opera della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo a livello nazionale ed europeo (adottata dal Comitato dei Ministri il 12 maggio 2004, disponibile in francese e inglese), che rammenta in particolare le raccomandazioni n. R(2000)2 sul riesame o la riapertura di taluni affari a livello interno a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, Rec(2002)13 sulla pubblicazione e la diffusione negli Stati membri del testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Rec(2004)4 sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'insegnamento universitario e nella formazione professionale, Rec(2004)5 sulla verifica della compatibilità delle leggi in vigore e delle pratiche amministrative con gli standard fissati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Rec(2004)6 sul miglioramento dei ricorsi interni, nonché le seguenti risoluzioni: Res(2002)59 relativa alla prassi della composizione amichevole, Res(2004)3 sulle sentenze che rivelano un problema strutturale sottostante (coe.int > Diritti umani > efficacia del sistema della Convenzione dei diritti dell'uomo (CEDU) a livello nazionale e a livello europeo > textes adoptés; testi disponibili in francese e inglese).

vibilità secondo il quale i ricorrenti devono aver subito un «pregiudizio importante» e permesso alla Corte di chiedere di ridurre da sette a cinque il numero dei giudici delle Camere¹². Il Protocollo n. 14, di emendamento alla Convenzione, è entrato in vigore soltanto il 1° giugno 2010, dopo che la Russia aveva depositato, per ultima, il documento di ratifica il 18 febbraio 2010.

Molto presto, e indipendentemente dalle eventuali conseguenze del considerevole ritardo della sua entrata in vigore, sono stati avanzati dei dubbi sulla capacità del Protocollo n. 14 di risolvere i problemi di sovraccarico della Corte. Il terzo vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa (Varsavia, 16–17 maggio 2005) ha pertanto chiesto a un Gruppo di Saggi di esaminare la questione dell'efficacia a lungo termine del meccanismo di controllo della CEDU, compresi gli effetti iniziali del Protocollo n. 14 e delle altre decisioni prese nel maggio 2004, e di presentare ulteriori proposte, preservando la filosofia di fondo della Convenzione. Nel novembre 2006 il Gruppo di Saggi ha presentato un resoconto al Comitato dei Ministri.

Nel 2009, di fronte al continuo deteriorarsi della situazione, il Presidente della Corte ha chiesto una nuova conferenza ad alto livello. Nel 2010 si è pertanto svolta la Conferenza di Interlaken¹³, seguita nel 2011 da quella di Izmir e nel 2012 da quella di Brighton¹⁴. Le decisioni operative adottate in seguito alla Conferenza di Brighton hanno infine portato ai protocolli *n. 15* del 24 giugno 2013¹⁵ e *n. 16* del 21 ottobre 2013¹⁶. Il Protocollo n. 15 comprende disposizioni sul principio di sussidiarietà, le condizioni di ricevibilità, il termine per la presentazione di ricorsi individuali, la procedura di trasferimento di una causa alla Grande Camera e il limite d'età dei giudici. Il Protocollo n. 16, un protocollo aggiuntivo, conferisce alla Corte la competenza di redigere pareri consultivi su richiesta delle autorità giudiziarie nazionali. Questi due Protocolli non sono ancora entrati in vigore¹⁷.

2.3 Estensione dell'elenco dei diritti e delle libertà mediante protocolli aggiuntivi

Nel corso del tempo è stato adeguato anche l'elenco dei diritti e delle libertà della CEDU.

Prima della ratifica della CEDU da parte della Svizzera, le parti contraenti avevano integrato le garanzie della Convenzione con due protocolli aggiuntivi. Il *Protocollo n. 1* del 20 marzo 1952 garantisce la protezione della proprietà, il diritto

¹² Ha anche modificato la durata del mandato dei giudici, che da sei anni, rinnovabili una volta, è passato a nove anni non rinnovabili, permesso al Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti dell'uomo di intervenire nella procedura in qualità di parte terza e creato una base giuridica per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione.

¹³ www.bj.admin.ch > Stato & Cittadino > Diritto dell'uomo > Convenzione europea > Conferenza ministeriale del 18/19 febbraio 2010.

¹⁴ www.coe.int/brighton

¹⁵ STCE n° 213 (conventions.coe.int > lista completa).

¹⁶ STCE n° 214 (conventions.coe.int > lista completa).

¹⁷ Il Consiglio federale prevede di sottoporre prossimamente all'Assemblea federale l'approvazione del Protocollo n. 15, che è stato oggetto di una procedura di consultazione tra il 13 agosto e il 13 novembre 2014. In riferimento al Protocollo n. 16 non è ancora stato deciso l'ulteriore modo di procedere.

all'istruzione e il diritto a libere elezioni¹⁸. Il *Protocollo n. 4* del 16 settembre 1964 aggiunge ai diritti della Convenzione il divieto d'imprigionamento per debiti, diversi diritti per stranieri e il divieto di espulsione dei propri cittadini¹⁹. La Svizzera non ha ratificato questi due protocolli²⁰.

A partire dagli anni Ottanta si sono avuti altri quattro protocolli aggiuntivi; la Svizzera ha firmato i primi tre. Il *Protocollo n. 6* del 28 aprile 1983²¹ e il *Protocollo n. 13* del 3 maggio 2002²² estendono il diritto alla vita grazie al divieto assoluto della pena di morte. Il *Protocollo n. 7* del 22 novembre 1984²³ contiene garanzie processuali nell'ambito del diritto sugli stranieri, la garanzia dell'eguaglianza dei coniugi e tre garanzie nel settore del diritto di procedura penale (diritto di ricorso in materia penale, diritto all'indennizzo per detenzione iniqua e principio *ne bis in idem*). Il *Protocollo n. 12* del 4 novembre 2000 sancisce un divieto generale di discriminazione, completando così il divieto accessorio di discriminazione dell'articolo 14 CEDU. Vista la relativamente scarsa giurisprudenza della Corte EDU in materia, è difficile valutare la portata e le conseguenze della sua attuazione per l'ordinamento giuridico svizzero, ragion per cui il Consiglio federale ha ripetutamente rinviato la firma e la ratifica²⁴.

2.4 Le caratteristiche del sistema

L'articolo 1 della Convenzione sancisce che gli Stati contraenti devono riconoscere a ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti garantiti dalla Convenzione. Tale obbligo distingue la Convenzione dagli strumenti puramente declaratori per i diritti dell'uomo e sancisce nel contempo il principio della sussidiarietà. Inoltre, per applicare pienamente e in modo efficace la Convenzione su scala nazionale, gli Stati contraenti devono tenere conto della giurisprudenza della Corte EDU, comprese le decisioni contro altri Stati contraenti, in quanto le sentenze sono determinanti per l'interpretazione e l'applicazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione (art. 32 CEDU).

In virtù dell'articolo 13 della Convenzione, gli Stati contraenti devono concedere il diritto a un ricorso effettivo a ogni persona che sostiene siano stati violati i suoi diritti e le libertà riconosciuti dalla Convenzione. Nella sua giurisprudenza, la Corte ha spiegato in dettaglio la natura del ricorso e ha anche definito gli «obblighi positivi» inerenti a determinati diritti, sottolineando le garanzie procedurali che devono essere rispettate per assicurare una protezione efficace dei diritti in questione.

Attualmente la Corte è composta di un numero di giudici eguale a quello degli Stati contraenti (art. 20 CEDU). I giudici sono eletti dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, composta da delegazioni di membri dei parlamenti nazionali,

¹⁸ STCE n° 9 (conventions.coe.int > lista completa). Il Protocollo n. 1 è entrato in vigore il 18 maggio 1954 per il diritto internazionale.

¹⁹ STCE n° 46 (conventions.coe.int > lista completa). Il Protocollo n. 4 è entrato in vigore il 2 maggio 1968 per il diritto internazionale.

²⁰ Per i motivi cfr. il decimo rapporto sulla posizione della Svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa, FF **2013** 1841, 1851 seg. e 1853.

²¹ RS **0.101.06**

²² RS **0.101.093**

²³ RS **0.101.07**

²⁴ Decimo rapporto sulla posizione della Svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa, FF **2013** 1841, 1855.

per ciascuna parte contraente su una lista di tre candidati presentata dallo Stato contraente (art. 22 CEDU). I giudici devono godere della più alta considerazione morale e possedere i requisiti e l'esperienza richiesti. Siedono in Corte a titolo individuale e non possono svolgere alcuna attività incompatibile con le esigenze di autonomia, imparzialità o di disponibilità richieste per un'attività esercitata a tempo pieno (art. 21 CEDU). Nel 2010 è stato istituito un gruppo peritale indipendente con l'incarico di valutare, all'attenzione degli Stati contraenti, se i candidati all'elezione di giudici soddisfano i suddetti criteri²⁵.

Oltre al ricorso individuale, il sistema della Convenzione prevede altri rimedi giuridici e garanzie d'accesso al meccanismo di controllo. Come menzionato, ciascuno Stato contraente può adire la Corte in ordine a ogni presunta violazione delle disposizioni della Convenzione da parte di un altro Stato contraente (art. 33 CEDU). Nella cause individuali e interstatali, i ricorrenti possono chiedere alla Corte di indicare loro le misure cautelari che devono essere prese da uno Stato convenuto (art. 39 del Regolamento della Corte)²⁶. Secondo la giurisprudenza della Corte, tale indicazione è obbligatoria. L'articolo 36 della Convenzione prevede la possibilità dell'intervento di terzi nella procedura dinanzi alla Corte. A seconda delle circostanze, tale possibilità è data d'ufficio, su invito del Presidente della Corte o su autorizzazione di quest'ultimo.

La Corte tratta soltanto le cause che adempiono le condizioni di ricevibilità stabilite dalla Convenzione, in particolare l'esaurimento delle vie di ricorso interne e l'invocazione della Corte entro un periodo di sei mesi dalla data della decisione interna definitiva (art. 35 par. 1 CEDU). La condizione dell'esaurimento delle vie di ricorso interne ribadisce il principio della sussidiarietà, poiché le autorità nazionali hanno la possibilità e l'obbligo di esaminare la causa e di pronunciarsi prima dell'esame da parte della Corte. In virtù dell'articolo 35 paragrafo 3 della Convenzione, la Corte dichiara irricevibile ogni ricorso individuale qualora il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio significativo. Tale disposizione mette pertanto in atto la massima *de minimis non curat praetor*. I ricorsi individuali possono essere presentati soltanto da coloro che pretendono di essere vittima di una violazione (art. 34 CEDU); nessuna disposizione della Convenzione prevede l'*actio popularis*.

Nella sua giurisprudenza la Corte ha enunciato un certo numero di principi fondamentali per l'applicazione della Convenzione. I diritti e le libertà riconosciuti dalla Convenzione devono essere pratici ed effettivi, non teorici e illusori; le restrizioni, le riserve e le altre limitazioni autorizzate di tali diritti e libertà non devono essere di natura tale da alterarne l'essenza. Ogni ingerenza autorizzata od ogni restrizione di un diritto deve essere proporzionata allo scopo perseguito. Le autorità nazionali dispongono di un margine di apprezzamento per decidere se l'ingerenza o la restrizione sia proporzionata allo scopo. La portata di tale margine d'apprezzamento dipende dalle circostanze del caso specifico ed è soggetta al controllo della Corte²⁷.

La Corte dispone anche di altri strumenti per risolvere le controversie. Se le parti giungono a una composizione amichevole nel rispetto dei diritti garantiti dalla

²⁵ *Résolution CM/Res(2010)26 sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme* (coe.int > Organizzazione > Comitato dei Ministri > Textes adoptés > toutes les résolutions; testo disponibile in francese e tedesco)

²⁶ **RS 0.101.2**

²⁷ Cfr. anche le osservazioni al n. 5.3 e n. 8 sulle critiche all'interpretazione dinamica della Convenzione da parte della Corte.

Convenzione, la Corte può stralciare la causa dal ruolo (art. 39 CEDU). L'esecuzione dei termini della composizione amichevole è controllata dal Comitato dei Ministri (art. 39 par. 4 CEDU)²⁸.

Se constatata una violazione della Convenzione, la Corte può ordinare diverse misure che hanno lo scopo di concedere una riparazione alla vittima e/o di impedire la prosecuzione o la ripetizione della violazione. Se il diritto interno dello Stato convenuto permette soltanto una riparazione parziale della violazione, la Corte accorda alla parte lesa un'equa soddisfazione (art. 41 CEDU). Attualmente la Corte si pronuncia nel merito e sull'equa soddisfazione in una sola sentenza. La Corte può anche ordinare allo Stato convenuto di adottare altre misure, individuali o generali, che quest'ultimo è tenuto ad applicare in virtù dell'articolo 46 CEDU. Nell'ambito della procedura della sentenza pilota, istituita dalla Corte per ovviare a problemi strutturali o sistemici, dopo la constatazione della violazione nella sentenza pilota il trattamento di ricorsi simili può essere sospeso per permettere allo Stato convenuto di adottare una misura generale (rimedio) atta a garantire una riparazione sufficiente che renda pertanto superfluo il giudizio sul ricorso sospeso.

Gli Stati contraenti s'impegnano a conformarsi alle sentenze della Corte per le controversie di cui sono parti (art. 46 par. 1 CEDU). Ciò include, se del caso, il versamento dell'equa soddisfazione accordata e l'adozione di altre misure individuali o generali volte a eliminare le conseguenze della violazione e a prevenirne la ripetizione. L'esecuzione delle sentenze è controllata dal Comitato dei Ministri, che può rinviare determinate questioni alla Corte (art. 46 par. 2-5 CEDU).

3 Le circostanze dell'adesione della Svizzera

3.1 Atteggiamento di fondo positivo e ostacoli costituzionali

La Svizzera ha ratificato la CEDU nel 1974 ed è stata uno degli ultimi Paesi dell'Europa occidentale a farlo. Tale ritardo non era dovuto a disinteresse o avversione nei confronti della tutela internazionale dei diritti dell'uomo. La Svizzera aveva infatti aderito al Consiglio d'Europa nel 1963 e soltanto a partire da quel momento è sorta la questione della ratifica della CEDU. Dopo che nel 1966 il Consiglio nazionale aveva accolto il postulato Eggenberger, il Consiglio federale aveva presentato all'Assemblea federale un ampio rapporto sulla CEDU²⁹.

Il rapporto è caratterizzato da un atteggiamento di fondo positivo nei confronti della CEDU. Secondo il Consiglio federale, oltre ad essere una conseguenza logica dell'adesione al Consiglio d'Europa, la ratifica della CEDU sosterebbe una forma d'integrazione europea cui il Consiglio federale è sempre stato favorevole. L'adesione esprimerebbe soprattutto la volontà della Svizzera di partecipare allo sviluppo

²⁸ Nel caso in cui il ricorrente rifiuti i termini di una composizione amichevole, lo Stato convenuto può rilasciare una dichiarazione unilaterale in cui riconosce la violazione e s'impegna a porvi rimedio e, se del caso, ad adottare le misure correttive necessarie. In tal caso la Corte può stralciare la causa dal ruolo (art. 62A del Regolamento della Corte). L'attuazione delle dichiarazioni unilaterali, anche di quelle che includono misure correttive con effetto più esteso, non è controllata dal Comitato dei Ministri.

²⁹ Rapporto del Consiglio federale del 9 dicembre 1968 all'Assemblea federale sulla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, FF 1968 II 1177.

di un settore importante del diritto internazionale. Il Consiglio federale indicava anche le ripercussioni positive della ratifica sull'ordinamento giuridico svizzero, soprattutto nel settore dei diritti fondamentali. Per il Consiglio federale i grandi ostacoli costituzionali alla ratifica erano i cosiddetti articoli «confessionali» (art. 51 e 52 della vecchia Costituzione, vCost.)³⁰ e l'esclusione delle donne dal diritto di voto a livello federale e nella maggior parte dei Cantoni. Soprattutto riguardo al secondo caso, il Consiglio federale era del parere che prima della ratifica andava riveduta la Costituzione federale³¹. Nel 1969 il Consiglio nazionale ha approvato il rapporto del Consiglio federale, mentre il Consiglio degli Stati si è limitato a prenderne atto. I motivi per il rifiuto da parte di una maggioranza del Consiglio degli Stati erano molteplici. Alcuni senatori sostenevano che in Svizzera i diritti fondamentali erano sufficientemente tutelati, altri erano contrari al fatto che con la Commissione europea dei diritti dell'uomo un'autorità straniera si sarebbe potuta immischiare nelle controversie interne. Un terzo gruppo, infine, sosteneva che prima della ratifica occorreva introdurre il diritto di voto per le donne.

Il 7 febbraio 1971 il Popolo e i Cantoni si sono espressi a favore dell'introduzione del diritto di voto per le donne a livello federale. Nel 1972 il Consiglio federale ha sottoposto all'Assemblea federale un rapporto completo sulla CEDU³², in cui sottolineava anche l'inizio dei lavori tesi ad eliminare gli articoli «confessionali»³³. Le Camere federali hanno pertanto approvato l'intenzione del Consiglio federale di firmare la CEDU, che la Svizzera ha infine firmato il 21 dicembre 1972.

Accettando l'abrogazione degli articoli «confessionali», il 20 maggio 1973, il Popolo e i Cantoni hanno eliminato anche il secondo ostacolo costituzionale alla ratifica della CEDU. L'anno successivo il Consiglio federale ha sottoposto all'Assemblea federale il messaggio sull'approvazione della Convenzione³⁴.

3.2 Riserve e dichiarazioni interpretative

In occasione della ratifica il Consiglio federale ha proposto, fondandosi su un'analisi della situazione giuridica nazionale, di presentare tre riserve e due dichiarazioni interpretative.

- a) Riserve:
- all'articolo 5 CEDU riguardante le leggi cantonali sull'internamento amministrativo e sul ricovero di figli o pupilli in un istituto;
 - all'articolo 6 paragrafo 1, affinché il principio della pubblicità dei dibattimenti non sia applicabile ai procedimenti svolti secondo il diritto cantonale dinnanzi a un'autorità amministrativa;

³⁰ Rapporto CEDU (nota 29), FF **1968** II 1177, 1239. L'art. 51 vietava ai membri dell'ordine dei gesuiti ogni attività nella chiesa e nella scuola, mentre l'art. 52 prevedeva il divieto di fondare nuovi conventi e di ristabilire quelli già soppressi.

³¹ Rapporto CEDU (nota 29), FF **1968** II 1177, 1253 seg.

³² Rapporto completo del Consiglio federale del 23 febbraio 1972 all'Assemblea federale circa la convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, FF **1972** I 773.

³³ Rapporto completo CEDU (nota 32), FF **1972** I 773, 779.

³⁴ Messaggio del Consiglio federale del 4 marzo 1974 concernente l'approvazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, FF **1974** I 1008.

- all'articolo 6 paragrafo 1, affinché il principio della pubblicità del giudizio non sia applicabile nel caso in cui le leggi cantonali sulla procedura civile e penale prevedano che la sentenza, invece di essere pronunciata in un dibattimento pubblico, sia comunicata alle parti per scritto.
- b) Dichiarazioni interpretative:
- all'articolo 6 paragrafo 1, secondo cui la disposizione conferisce soltanto il diritto a un esame di ultima istanza;
 - all'articolo 6 paragrafo 3 lettere c ed e, secondo cui la garanzia dell'assistenza gratuita di un difensore d'ufficio e di un interprete non esenta definitivamente il beneficiario dal pagamento delle relative spese.

3.3 Riconoscimento del diritto al ricorso individuale e della giurisdizione della Corte EDU

Nel sistema di controllo originario sia il diritto al ricorso individuale dinnanzi all'allora Commissione per i diritti dell'uomo sia la giurisdizione della Corte EDU avevano carattere facoltativo. Uno Stato poteva quindi ratificare la CEDU senza sottoporsi al sistema di controllo. Tuttavia, sin dall'inizio ciò non valeva per la Svizzera. Nel messaggio concernente l'approvazione della CEDU, il Consiglio federale chiedeva anche l'autorizzazione di riconoscere sia la competenza della Commissione di trattare i ricorsi individuali sia la giurisdizione della Corte³⁵.

3.4 Questione del referendum

Il Consiglio federale si è infine occupato in modo approfondito della questione del referendum³⁶. Secondo il disposto costituzionale allora vigente (art. 89 cpv. 4 vCost.), sottostavano a referendum facoltativo i trattati con l'estero di durata indeterminata o superiore a 15 anni. Secondo l'interpretazione usuale di tale disposto, non sottostavano a referendum i trattati che potevano essere denunciati prima della scadenza di 15 anni. Ciò era (ed è) il caso della CEDU: gli Stati contraenti possono denunciare la Convenzione non prima che siano trascorsi cinque anni dalla sua entrata in vigore e con un termine di preavviso di sei mesi (vecchio art. 65 par. 1 CEDU). Il Consiglio federale ha respinto l'ipotesi di un referendum obbligatorio analogo a quello sull'accordo di libero scambio con la (allora) Comunità europea, ossia senza base costituzionale esplicita, poiché né le garanzie materiali della CEDU né il meccanismo di controllo internazionale comportavano modifiche profonde delle strutture istituzionali della Svizzera. La questione del referendum è stata dibattuta in modo intenso anche in Parlamento. Il Consiglio degli Stati ha respinto il referendum obbligatorio con 27 voti contro 4, il Consiglio nazionale con 64 voti contro 27. Il Consiglio nazionale ha anche respinto, con 65 voti contro 36, una proposta subordinata di sottoporre la decisione di approvazione a referendum facoltativo³⁷.

³⁵ Messaggio CEDU (nota 29), FF 1974 I 1008, 1024 segg., 1043.

³⁶ Messaggio CEDU (nota 29), FF 1974 I 1008, 1034 segg.

³⁷ Boll. Uff. 1974 S 387 segg., 1974 N 1495 segg. e 1502 seg.

Il 3 ottobre 1974 l'Assemblea federale ha approvato la Convenzione come proposto dal Consiglio federale e il 28 novembre 1974 la Svizzera ha depositato lo strumento di ratifica.

Il presente postulato Stöckli solleva anche la questione di un eventuale *referendum successivo* sulla CEDU. Le disposizioni della Costituzione federale (art. 140 seg. Cost.) prevedono in linea di massima che il referendum obbligatorio o facoltativo vada svolto prima dell'entrata in vigore del relativo atto legislativo. Un referendum successivo è previsto soltanto in due casi: per le leggi federali dichiarate urgenti, prive di base costituzionale e con durata di validità superiore a un anno, che devono essere sottoposte al voto del Popolo e dei Cantoni un anno dopo la loro adozione da parte dell'Assemblea federale (art. 140 cpv. 1 lett. c Cost.), e per le leggi federali urgenti con base costituzionale (art. 141 cap. 1 lett. b e art. 165 cpv. 2 Cost.). Appare quindi dubbio che sia lecito sottoporre posteriormente a referendum l'adesione alla CEDU o la permanenza della Svizzera nel Consiglio d'Europa, senza una base costituzionale esplicita.

A prescindere da queste considerazioni, il Consiglio federale sottolinea che le garanzie materiali della CEDU e dei protocolli aggiuntivi sono state riprese nella Costituzione federale³⁸ e pertanto sono state legittimate, almeno indirettamente, dal Popolo e dai Cantoni. Inoltre, le attuali critiche alla CEDU si rivolgono anche alla Corte EDU e dunque al meccanismo di controllo della CEDU, la cui attuale impostazione si basa principalmente sui protocolli n. 11 e n. 14 (cfr. sopra, n. 2.2). L'approvazione del Protocollo n. 11 non è stata sottoposta a referendum conformemente alla normativa della Costituzione federale allora vigente³⁹, mentre, in seguito alla modifica di tale normativa, l'approvazione del Protocollo n. 14 sottostava a referendum⁴⁰. Ulteriori modifiche che riguardano soprattutto il meccanismo di controllo sono oggetto del Protocollo n. 15, la cui approvazione il Consiglio federale intende proporre quanto prima. Anche in questo caso, secondo il Consiglio federale, sono soddisfatti i presupposti per sottoporre l'approvazione a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Alla luce di quanto illustrato, la CEDU gode di una forte legittimazione anche sotto il profilo della democrazia diretta. Oggi non appare pertanto opportuno sottoporre posteriormente a referendum l'adesione alla CEDU⁴¹.

4 Evoluzione dopo l'adesione

4.1 Protocolli d'emendamento e aggiuntivi

Nel corso degli anni la Convenzione è stata modificata da vari protocolli aggiuntivi (n. 1, 4, 6, 7, 9, 12 e 13) e d'emendamento (n. 8, 10, 11 e 14) che hanno permesso o di ampliare l'elenco dei diritti protetti (protocolli aggiuntivi) o di modificare l'organizzazione o la procedura davanti alla Corte (protocolli d'emendamento)⁴².

³⁸ Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF **1997** I 1, 128 segg.; sotto, n. 5.2.2.

³⁹ RU **1998** 2992

⁴⁰ RU **2009** 3065

⁴¹ Sulla questione della denuncia con successiva riadesione (sottostante a referendum), cfr. sotto, n. 7.4.

⁴² Per un commento dettagliato a tali Protocolli cfr. sopra, n. 2.2 e 2.3.

4.2 Ritiro di riserve e dichiarazioni interpretative

In occasione della ratifica della CEDU, nel 1974, la Svizzera ha formulato varie riserve e dichiarazioni interpretative tese a limitare il campo d'applicazione di determinate garanzie previste dalla Convenzione (cfr. sopra, n. 3.2).

Da un po' di tempo le riserve e dichiarazioni interpretative riguardanti gli articoli 5 e 6 CEDU non hanno più ragione di essere perché il diritto interno è stato modificato (cfr. sotto, n. 4.2.1) o perché sono state dichiarate prive di effetto dalla giurisprudenza della Corte EDU e da quella del Tribunale federale (cfr. sotto, n. 4.2.2–4.2.4). Per quanto riguarda la riserva espressa dalla Svizzera all'articolo 5 del Protocollo aggiuntivo n. 7, anche se resta formalmente in vigore, la Corte le ha negato qualsiasi rilevanza (cfr. sotto, n. 4.2.5).

4.2.1 Riserva relativa all'articolo 5 CEDU

La modifica del Codice civile svizzero (privazione della libertà a scopo di assistenza), entrata in vigore il 1° gennaio 1982, ha introdotto nel diritto civile un disciplinamento della privazione della libertà a scopo di assistenza esaustivo e conforme alle disposizioni della CEDU, creando le condizioni per ritirare, con effetto al 1° gennaio 1982, la riserva riguardante l'articolo 5 CEDU⁴³.

4.2.2 Riserva relativa all'articolo 6 paragrafo 1 CEDU

Riserva relativa alla pubblicità dei dibattimenti

Nella sentenza *Weber contro la Svizzera* del 22 maggio 1990⁴⁴, la Corte ha dichiarato priva di effetto la riserva poiché mancava il «breve esposto» del contenuto della legge «riservata» richiesto dal vecchio articolo 64 paragrafo 2 CEDU (ora art. 57 par. 2 CEDU)⁴⁵.

Questa riserva, come tutte le riserve e le dichiarazioni interpretative riguardanti l'articolo 6 CEDU, è stata ritirata formalmente il 29 agosto 2000⁴⁶.

⁴³ Ritiro del 26 gennaio 1982 (conventions.coe.int >Ricerche >Riserve e dichiarazioni). Cfr. anche il messaggio del 17 agosto 1977 sulla modificazione del Codice civile svizzero (privazione della libertà a scopo d'assistenza) e sul ritiro della riserva all'articolo 5 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, FF 1977 III 1; O. Jacot Guillarmod, *Intérêt de la jurisprudence des organes de la CEDH pour la mise en œuvre du nouveau droit suisse de la privation de liberté à fins d'assistance*, ZVW 36/1981, pag. 44 segg.

⁴⁴ Serie A, vol. 177.

⁴⁵ Messaggio del 24 marzo 1999 relativo al decreto federale sul ritiro delle riserve e dichiarazioni interpretative della Svizzera all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, FF 1999 3153, 3158.

⁴⁶ Ritiro del 24 agosto 2000 (conventions.coe.int >Ricerche >Riserve e Dichiarazioni). Cfr. anche RU 2002 1142.

Riserva relativa alla pubblicità della pronuncia della sentenza

La fattispecie giudicata nella sentenza *Weber* riguardava soltanto la pubblicità dei dibattimenti e non quella della pronuncia della sentenza. La Svizzera ha tuttavia sempre ritenuto che le due parti della riserva – strettamente connesse quanto al loro oggetto – formassero un'unità. La Corte le ha del resto trattate in questo senso. La Svizzera ha pertanto ammesso che la seconda parte della riserva era compresa nel giudizio della Corte sulla causa *Weber* ed era di conseguenza anch'essa priva di effetto⁴⁷. Questa riserva è stata ritirata formalmente il 29 agosto 2000⁴⁸.

4.2.3 Dichiarazione interpretativa riguardante l'articolo 6 paragrafo 1 CEDU (garanzia di un processo equo)

Nella sentenza *Belilos contro la Svizzera* del 29 aprile 1988⁴⁹, la Corte ha qualificato come riserva vera e propria la dichiarazione interpretativa del Consiglio federale riguardante l'articolo 6 paragrafo 1 CEDU, dichiarandola priva di effetto. Stando alla Corte, la dichiarazione non era formulata in modo sufficientemente chiaro e rientrava pertanto nel divieto di esprimere riserve di carattere generale previsto dal vecchio articolo 64 paragrafo 1 CEDU (ora art. 57 par. 1 CEDU). Inoltre, la dichiarazione non era accompagnata dal breve esposto delle norme riservate richiesto dal vecchio articolo 64 paragrafo 2 CEDU (ora art. 57 cpv. 2 CEDU). Visto che la sentenza riguardava soltanto la parte penale della riserva, il Consiglio federale ha riformulato la dichiarazione in modo da mantenerne quella civile e l'ha notificata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, allegando successivamente l'elenco delle disposizioni federali e cantonali oggetto della nuova dichiarazione. In una decisione del 17 dicembre 1992⁵⁰, il Tribunale federale ha tuttavia dichiarato la nuova dichiarazione interpretativa priva di effetto, poiché costituiva una riserva formulata posteriormente alla ratifica della CEDU e pertanto non ammissibile secondo il vecchio articolo 64 paragrafo 1 CEDU (ora art. 57 par. 1 CEDU)⁵¹. La dichiarazione interpretativa è stata ritirata formalmente il 29 agosto 2000⁵².

4.2.4 Dichiarazione interpretativa riguardante l'articolo 6 paragrafo 3 lettere c ed e CEDU (assistenza gratuita di un difensore d'ufficio e di un interprete)

Assistenza gratuita di un interprete

Già nella sentenza *Luedicke, Belkacem e Koç contro la Repubblica federale tedesca* del 28 novembre 1978⁵³, la Corte ha precisato che il paragrafo 3 lettera e dell'articolo 6 CEDU implica l'esenzione definitiva dal pagamento delle spese per l'interprete. La dichiarazione interpretativa della Svizzera riguardante le spese per l'inter-

47 Messaggio sul ritiro delle riserve e dichiarazioni interpretative (nota 45), FF 1999 3153, 3157.

48 Cfr. n. 46.

49 Serie A, vol. 132.

50 DTF 118 la 473, 487 consid. 7 c) cc)

51 Messaggio sul ritiro delle riserve e dichiarazioni interpretative (nota 41), FF 1999 3153, 3157 seg.

52 Cfr. nota 46.

53 Serie A, vol. 29.

prete si è pertanto rivelata essere una vera e propria riserva. Tuttavia, le considerazioni della Corte nelle sentenze *Weber* (cfr. sopra, n. 4.2.2) e *Belilos* (cfr. sopra, n. 4.2.3) relative alle condizioni di validità di una riserva inducevano a supporre che la «dichiarazione interpretativa» non era conforme all'esigenza del «breve esposto della legge in questione». Il Consiglio federale ha quindi ritenuto che la «dichiarazione interpretativa» (riserva) riguardante l'esenzione non definitiva dal pagamento delle spese per l'interprete non era conforme alle condizioni dell'articolo 64 CEDU (ora art. 57 CEDU) e che quindi bisognava ritirarla⁵⁴. È stata ritirata formalmente il 29 agosto 2000⁵⁵.

Gratuità dell'assistenza di un difensore d'ufficio

Anche se non trattava direttamente la questione, dai considerandi della summenzionata sentenza *Luedicke, Belkacem e Koç* (cfr. sopra, n. 4.2.4.1) si evince che, contrariamente alla lettera e, il paragrafo 3 lettera c non esenta definitivamente dal pagamento delle spese per l'assistenza di un difensore d'ufficio. La Commissione europea dei diritti dell'uomo ha confermato questa interpretazione rendendo pertanto superflua la dichiarazione interpretativa della Svizzera in merito al rimborso delle spese per il difensore d'ufficio. D'altronde la validità della dichiarazione interpretativa si esponeva alle medesime obiezioni espresse nei confronti della rappresentanza d'ufficio. Il Consiglio federale ha pertanto ritenuto che la dichiarazione interpretativa riguardante la gratuità dell'assistenza di un difensore d'ufficio non era più necessaria e doveva quindi essere ritirata⁵⁶. È stata ritirata formalmente il 29 agosto 2000⁵⁷.

4.2.5 Riserva all'articolo 5 del Protocollo n. 7 (uguaglianza dei coniugi per quanto riguarda il nome di famiglia, il diritto di cittadinanza e il diritto transitorio del regime matrimoniale dei beni)

Nella sentenza del 22 febbraio 1994 nella causa *Burghartz contro la Svizzera*⁵⁸, la Corte ha ritenuto che il nome di famiglia rientrava nel campo d'applicazione dell'articolo 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e che pertanto poteva essere esaminato in combinato disposto con l'articolo 14 CEDU (divieto di discriminazione). Secondo la Corte, l'articolo 5 del Protocollo n. 7 non può né restringere il campo d'applicazione degli articoli 8 e 14 CEDU né prevalere su questi ultimi in quanto *lex specialis*. Nel caso specifico, la Corte ha pertanto negato qualsiasi efficacia alla riserva della Svizzera riguardante l'articolo 5 del Protocollo n. 7. Per contro, non è stata messa in dubbio la validità in generale di tale riserva, che è stata pertanto mantenuta. Per tenere conto di determinate disposizioni

⁵⁴ Messaggio sul ritiro delle riserve e dichiarazioni interpretative (nota 45), FF 1999 3153, 3158.

⁵⁵ Cfr. nota 46.

⁵⁶ Messaggio sul ritiro delle riserve e dichiarazioni interpretative (nota 45), FF 1999 3153, 3159.

⁵⁷ Cfr. nota 46.

⁵⁸ Serie A, vol. 280.

transitorie ancora attuali del regime dei beni tra i coniugi⁵⁹, anch'esse contemplate dalla riserva, quest'ultima non è stata ritirata neppure in occasione della revisione del Codice civile concernente il cognome e la cittadinanza dei coniugi⁶⁰.

4.3 Interventi parlamentari

Dopo la ratifica da parte della Svizzera, la CEDU è stata oggetto di numerosi dibattiti politici. Varie centinaia di interventi parlamentari si riferiscono alla CEDU o alla Corte EDU nel testo o nel titolo.

Negli ultimi anni in Svizzera, come anche in altri Stati, il dibattito politico sulla CEDU si è intensificato. Inoltre si può constatare un accumulo di affari parlamentari che pongono il problema della relazione tra il diritto interno, da una parte, e la CEDU o il diritto internazionale in generale, dall'altra⁶¹.

Tra gli interventi parlamentari presentati negli ultimi anni si possono menzionare:

- 13.4187 – *Postulato Stöckli*, «Esperienze e prospettive a 40 anni dall'adesione della Svizzera alla CEDU», depositato nel Consiglio degli Stati il 12.12.2013, accettato dal Consiglio federale.
- 13.4174 – *Interpellanza Keller*, «Il diritto straniero prima del diritto svizzero», depositata in Consiglio nazionale il 12.12.2013 (liquidata): domande riguardanti le statistiche dei ricorsi e la procedura di rinvio alla Grande Camera.
- 13.3890 – *Mozione Markwalder*, «40° anniversario della ratifica della CEDU», depositata in Consiglio nazionale il 26.09.2013 (non ancora trattata): incarica il Consiglio federale di celebrare in modo adeguato il 40° anniversario della ratifica della CEDU da parte della Svizzera e di adottare misure appropriate per comunicare l'importanza della CEDU. Opposizione in Consiglio nazionale: dibattito rinviato.
- 13.3805 – *Postulato Gruppo liberale radicale*, «Rapporto chiaro tra diritto internazionale e nazionale», depositato in Consiglio nazionale il 25.09.2013 (accolto): introduzione del referendum obbligatorio per i trattati internazionali a carattere costituzionale; rango delle norme di diritto internazionale sulla base della loro legittimazione democratica. *Consiglio federale*: il diritto costituzionale permette già di sottoporre a referendum facoltativo i «trattati internazionali a carattere costituzionale»; le parti contraenti non possono fare appello al loro diritto nazionale per eludere un obbligo previsto in un trattato; all'interno di questo ambito è possibile prendere in considerazione una gerarchizzazione delle norme di diritto internazionale (che tuttavia sarebbe valida solo nel diritto interno).

⁵⁹ Art. 9, 9a, 9c, 9d, 9e, 10 e 10a Titolo finale CC.

⁶⁰ RU 2012 2569; FF 2009 6577 e 6585.

⁶¹ Una panoramica si trova in W. Kälin/S. Schlegel, Schweizer Recht bricht Völkerrecht, Szenarien eines Konfliktes mit dem Europarat im Falle eines beanspruchten Vorranges des Landesrechts vor der EMRK, aprile 2014, pag. 7 segg., pubblicato sul sito www.skmr.ch.

- 13.3779 – *Interpellanza Gruppo liberale radicale*, «Focalizzazione della Corte europea dei diritti dell’uomo sui suoi compiti principali», depositato in Consiglio nazionale il 24.09.2013 (liquidata): diverse domande relative alla necessità di una riforma della Corte e a un rafforzamento del principio della sussidiarietà. *Consiglio federale*: una parte delle misure menzionate è già stata messa in atto o è in preparazione con l’entrata in vigore del Protocollo n. 14 alla CEDU e l’approvazione del Protocollo n. 15; l’idea di introdurre una procedura di accettazione è già stata discussa e non ha trovato una maggioranza.
- 13.3237 – *Interpellanza Brunner*, «Denuncia della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali», depositata in Consiglio nazionale il 22.03.2013 (non ancora trattata): domande circa lo sviluppo della giurisprudenza della Corte, la ratifica della CEDU senza suffragio popolare, l’influsso della giurisprudenza della Corte sulla legislazione e la giurisprudenza in Svizzera e i vantaggi e gli svantaggi della denuncia della CEDU. *Consiglio federale*: la denuncia della CEDU è fuori questione per motivi politici e giuridici.
- 13.3075 – *Interpellanza Gilli*, «Consiglio d’Europa. Ratifica del primo protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali», depositata in Consiglio nazionale il 13.03.2013 (liquidata).
- 13.1039 – *Interrogazione Gross*, «La Svizzera e la ratifica del 1° protocollo aggiuntivo CEDU e della Carta sociale», depositata in Consiglio nazionale il 19.06.2013 (liquidata): diverse domande circa la ratifica del primo protocollo aggiuntivo alla CEDU. *Consiglio federale*: la ratifica per ora non è stata considerata a causa di problemi giuridici; la questione della compatibilità con il diritto nazionale che potrebbe sollevare la ratifica del primo protocollo aggiuntivo è soprattutto legata all’articolo 1, che protegge la proprietà: problemi relativi al campo d’applicazione, che la Corte ha esteso alle prestazioni sociali; eventuali difficoltà anche per l’applicazione dell’articolo 3, che garantisce il diritto a elezioni libere e segrete; la ratifica porrebbe la Svizzera di fronte a problemi a causa dell’alto numero di riserve da formulare.
- 13.1037 – *Interrogazione Gross*, «La Svizzera e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo», depositata in Consiglio nazionale il 19.06.2013 (liquidata): dati statistici, durata del trattamento dei ricorsi contro la Svizzera a Strasburgo, sostegno finanziario e in termini di personale della Corte, invio di giuristi svizzeri alla Corte, margine d’apprezzamento troppo esteso della Corte. Risposta dettagliata del Consiglio federale, in particolare dati statistici.
- 12.435 – *Iniziativa parlamentare UDC*, «Nessuna ingerenza nell’autonomia giudiziaria della Svizzera», depositata in Consiglio nazionale il 29.05.2012 (liquidata): abrogazione dell’articolo 122 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF), in quanto preveda la violazione della CEDU come motivo di revisione di una sentenza. Il Consiglio nazionale ha deciso di non dare seguito all’iniziativa.

- 12.3523 – *Interpellanza Freysinger*, «Durata dei procedimenti dinanzi alla Corte europea di Strasburgo», depositata in Consiglio nazionale (liquidata): statistiche dei ricorsi, rafforzamento del meccanismo di filtraggio della Corte al fine di accorciare la durata dei procedimenti. *Consiglio federale*: la Corte accoglie un numero ben maggiore di ricorsi rispetto a quelli che è in grado di evadere; il prolungamento della durata di trattamento che ne risulta concerne in egual misura Stati membri piccoli e grandi; gli Stati membri e la Corte hanno adottato numerose misure per creare un equilibrio (Protocollo n. 11 alla CEDU; Protocollo n. 14 alla CEDU; raccomandazioni emanate dal Comitato dei Ministri per migliorare l'attuazione della CEDU nel diritto interno; misure interne della Corte; riforme introdotte in particolare con le conferenze di Interlaken in febbraio 2010 e Brighton in aprile 2012); non è possibile rilevare la durata dei procedimenti per le cause riguardanti la Svizzera negli ultimi dieci anni; la Corte dichiara inammissibile circa il 98 per cento dei ricorsi contro la Svizzera, senza che le relative decisioni siano trasmesse alla Svizzera per parere, e la Corte distrugge gli atti un anno dopo la chiusura del procedimento; secondo la Corte, entro la fine del 2015 dovrebbe essere possibile ridurre a un livello accettabile il numero dei ricorsi pendenti.

- 11.4174 – *Interpellanza Mörgeli*, «Perversione dei diritti dell'uomo ad opera della Corte europea dei diritti dell'uomo», depositata in Consiglio nazionale il 23.12.2011 (liquidata): domande in relazione alla sentenza della Corte dell'11 ottobre 2011 *Association Rhino contro la Svizzera* (n. 48848/07). *Consiglio federale*: chiesto il rinvio della sentenza *Association Rhino contro la Svizzera* alla Grande Camera; potrebbe essere necessario modificare la norma alla base della violazione della CEDU oppure potrebbe bastare revocare un atto amministrativo; una sentenza della Corte può giustificare anche la revisione di una decisione del Tribunale federale; nei rari casi in cui viene modificata una legge federale in seguito a una sentenza della Corte, la modifica avviene secondo l'iter legislativo usuale; anche se può essere sottoposto a restrizioni, il margine di manovra del legislatore non è annullato.

- 11.3468 – *Mozione della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale*, «Misure tese a migliorare la compatibilità delle iniziative popolari con i diritti fondamentali», depositata in Consiglio nazionale il 19.05.2011 (liquidata): incarica il Consiglio federale di elaborare un disegno all'attenzione dell'Assemblea federale, fondandosi sul rapporto complementare del 30 marzo 2011 sulla relazione tra diritto internazionale e diritto nazionale.

- 09.5615 – *Domanda Wobmann*, «Riserva relativa al divieto di edificare minareti», depositata in Consiglio nazionale il 7.12.2009 (liquidata): possibilità di una riserva alla CEDU relativa al divieto di edificare minareti, di modo che la Corte non possa condannare la Svizzera in caso di ricorso contro tale divieto. *Consiglio federale*: le riserve devono essere presentate in occasione della firma o della ratifica; la denuncia della CEDU non è un'opzione realistica.

- 09.5611 – *Domanda Prelicz-Huber*, «Divieto dei minareti. Esame della conformità con la CEDU da parte del Consiglio federale», depositata in Consiglio nazionale il 7.12.2009 (liquidata): esame della conformità del divieto con la libertà di religione garantita dalla CEDU dopo l'accettazione

dell'iniziativa popolare «Contro l'edificazione di minareti». *Consiglio federale*: questione già appurata nel messaggio concernente l'iniziativa: l'iniziativa è contraria a diversi diritti umani garantiti dal diritto internazionale, ad esempio alla libertà di religione (art. 9 CEDU); è probabile che nel caso di un ricorso contro l'applicazione del divieto la Corte constati una violazione della CEDU (in particolare dell'art. 9).

4.4 Evoluzione del numero di ricorsi e delle evasioni

4.4.1 In generale

Dal 1959 alla fine del 2013 sono stati affidati a un collegio giudicante 664 357⁶² ricorsi. Di questi, 22 764, ossia il 4 per cento circa, si sono conclusi con una sentenza e 518 630⁶³ sono stati dichiarati irricevibili o stralciati dal ruolo (cfr. allegato 2). I ricorsi hanno riguardato soprattutto la Russia (16,8 %), l'Italia (14,4 %), l'Ucraina (13,3 %), la Serbia (11,3%) e la Turchia (11 %) (cfr. allegato 1).

Tra il 2000 e il 2004 la Corte ha pronunciato da 695 a 888 sentenze all'anno. Nel 2005 sono state pronunciate 1105 sentenze, mentre tra il 2006 e il 2010 la media delle sentenze pronunciate è stata di 1500 all'anno (1625 nel 2009). Negli anni seguenti il numero di sentenze è ridisceso a 1157 (2011), 1093 (2012) e 916 (2013) (cfr. allegati 3 e 4). Quasi la metà delle sentenze pronunciate riguarda cinque Stati: la Turchia (2994), l'Italia (2268), la Russia (1475), la Polonia (1042) e la Romania (1026) (cfr. allegato 5).

Nell'83 per cento delle cause che hanno portato a una sentenza, la Corte ha constatato almeno una violazione della CEDU, condannando lo Stato convenuto⁶⁴. Nel 6 per cento dei casi, la Corte non ha constatato una violazione della CEDU, e circa l'8 per cento dei casi si sono conclusi con la composizione amichevole o con lo stralcio dal ruolo⁶⁵.

Per quanto riguarda l'oggetto della violazione, tra il 1959 e il 2013 la Corte ha accertato in oltre il 43 per cento dei casi una violazione dell'articolo 6 CEDU (diritto a un processo equo). Circa il 13 per cento dei casi riguardava una violazione della CEDU in riferimento al diritto alla vita o al divieto di tortura e di pene o trattamento inumani o degradanti (art. 2 e 3 CEDU) (cfr. allegato 6). Nel 2013 più del 24 per cento delle violazioni constatate hanno riguardato gli articoli 2 e 3 CEDU (cfr. allegato 7)⁶⁶.

⁶² Compresi i ricorsi presentati dinanzi all'ex Commissione europea dei diritti dell'uomo (fino all'entrata in vigore del Protocollo n. 11 nel 1998).

⁶³ Comprese le decisioni di irricevibilità dell'ex Commissione europea dei diritti dell'uomo (fino al 1998).

⁶⁴ Cfr. allegato 8.

⁶⁵ Cfr. allegato 8.

⁶⁶ Per le violazioni tra il 1959 e il 2013 per articolo o Stato, cfr. l'allegato 8 e il n. 4.4.2.

4.4.2 Per la Svizzera

Dal 1974 alla fine del 2013 sono stati registrati (o, secondo la nuova terminologia, trasmessi a un collegio giudicante) 5940 ricorsi contro la Svizzera⁶⁷. Più della metà di tali ricorsi è stata presentata tra il 2002 e il 2013, ossia: 2002: 214; 2003: 162; 2004: 203; 2005: 232; 2006: 277; 2007: 236; 2008: 261; 2009: 471; 2010: 368; 2011: 358; 2012: 326; 2013: 445 (cfr. Statistica dell'Ufficio federale di giustizia, allegato 9)⁶⁸.

Nel 2013 sono stati trasmessi a uno dei collegi giudicanti 445 ricorsi, ossia 0,55 ogni 10 000 abitanti (nel 2013 la media dei ricorsi trasmessi per ogni 10 000 abitanti in tutti gli Stati contraenti è stata dello 0,80).

5516 dei 5940 ricorsi trasmessi a un collegio giudicante tra il 1974 e la fine del 2013, ossia il 93 per cento, sono stati *dichiarati irricevibili o stralciati dal ruolo* (cfr. Cour européenne des droits de l'homme, Aperçu 1959–2013 CEDH, febbraio 2014, pag. 8, allegato 2).

Fino alla fine del 2013, la Corte e il Comitato dei Ministri⁶⁹ hanno pronunciato 152 sentenze o decisioni definitive in cause svizzere (Comitato dei Ministri: 27 decisioni; Corte: 125 sentenze; sono escluse due cause ancora pendenti dinanzi alla Grande Camera). In 93 casi il Comitato dei Ministri o la Corte ha constatato una *violazione* della CEDU (Comitato dei Ministri: 11; Corte: 82; cfr. Statistica dell'Ufficio federale di giustizia, allegato 9). 13 casi si sono conclusi con una composizione amichevole, 17 sono stati stralciati dal ruolo perché il ricorrente non era più interessato al ricorso, 6 sono stati stralciati dal ruolo in seguito alla ricomposizione della controversia, 3 sono stati stralciati dal ruolo in seguito al ritiro del ricorso e 6 sono stati stralciati per altri motivi.

Il confronto tra il numero di ricorsi registrati contro la Svizzera tra il 1974 e il 2013 (5940) e quelli accolti (93) mostra che finora *meno dell'1,6 per cento* dei casi svizzeri dinanzi alla Corte si sono *conclusi con una condanna*.

Fino alla fine del 2013, in 17 casi riguardanti la Svizzera è stato chiesto il rinvio alla Grande Camera (9 domande del Governo svizzero, 8 della parte ricorrente). Cinque domande sono state accolte, nove respinte; tre erano ancora pendenti alla fine del 2013). In due casi la Grande Camera ha confermato la sentenza della Camera, in due l'ha abolita, e un caso è ancora pendente⁷⁰.

La panoramica dell'allegato 8 informa sull'*oggetto della violazione* della CEDU per articolo e Stato. Ne risulta che nel confronto con altri Stati la Svizzera ha subito poche condanne per gravi violazioni della CEDU riguardanti gli articoli 2 (diritto alla vita; una violazione degli aspetti procedurali) e 3 CEDU (divieto di tortura e di pene o trattamento inumani o degradanti; una violazione degli aspetti procedurali,

⁶⁷ La cifra corrisponde al totale contenuto nelle statistiche annuali della Corte. Presenta una differenza di dieci ricorsi rispetto alla statistica globale 1959–2013 dell'allegato 2, che elenca 5950 ricorsi.

⁶⁸ Cfr. anche la risposta del Consiglio federale all'interpellanza 13.4174 Keller Peter del 12.12.2013, «*Il diritto straniero prima del diritto svizzero*», che menziona le cifre provvisorie, compresi i ricorsi che successivamente non sono stati trasmessi a un collegio giudicante.

⁶⁹ Competente fino all'entrata in vigore del Protocollo n. 11, cfr. sopra n. 2.1.

⁷⁰ Per ulteriori dettagli cfr. l'elenco delle sentenze, allegato 9.

una violazione del diritto materiale)⁷¹. Inoltre, sempre rispetto ad altri Stati, la Svizzera ha subito poche condanne (sette violazioni) per la durata troppo lunga del procedimento (art. 6 CEDU). Più numerose sono invece le violazioni dell'articolo 5 CEDU (12), dell'articolo 6 CEDU (28 [diverse dalla durata troppo lunga del procedimento]), dell'articolo 8 CEDU (21) e dell'articolo 10 CEDU (13).

Per concludere va osservato che la durata media delle procedure di ricorso fino alla sentenza della Corte è stata di 4,69 anni. Le decisioni di irricevibilità sono state pronunciate in media dopo 3,5 anni. Le cifre degli ultimi cinque anni attestano una leggera diminuzione della durata delle procedure (risp. 4,55 e 3,35 anni).

5 Importanza e influenza della CEDU

5.1 In generale

La CEDU è entrata in vigore nel 1953; all'epoca per 10 Stati, mentre oggi gli Stati contraenti sono 47. La Corte ha pronunciato la sua prima sentenza nel 1960; fino a oggi ne ha pronunciate circa 17 000. Se si aggiungono le precedenti decisioni del Comitato dei Ministri, il totale è di circa 23 000 sentenze⁷². Le sentenze riguardano i settori e i rapporti giuridici più svariati, di diritto pubblico come pure di diritto penale e privato. Nell'80 per cento delle sentenze sono state constatate violazioni della CEDU.

Come illustrato sopra (cfr. n. 2), per gli Stati contraenti le decisioni degli organi di Strasburgo sono vincolanti; il Comitato dei Ministri controlla l'esecuzione da parte delle autorità nazionali (art. 46 cpv. 1 e 2 CEDU). Dal 1998 la giurisdizione della Corte EDU è obbligatoria per tutti gli Stati contraenti. Le sentenze vincolanti e l'obbligo di sottomettersi sono le caratteristiche essenziali del meccanismo di controllo della CEDU. Tali caratteristiche lo distinguono da altri sistemi di controllo internazionali nel settore della tutela dei diritti umani⁷³ e spiegano in gran parte il successo della CEDU. Senza esagerazione, la Convenzione può essere considerata il sistema di tutela sovranazionale dei diritti umani più sviluppato al mondo⁷⁴.

Analogamente alle garanzie dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le garanzie della Convenzione sono formulate in modo astratto e occorre concretizzarle. Il contenuto e l'importanza della Convenzione si possono pertanto desumere in maniera limitata dal tenore della stessa. Molto più importante è la giurisprudenza della Corte, come già spiegato in occasione del dibattito parlamentare⁷⁵. Alcuni principi centrali, quali il principio della sussidiarietà, l'idea della Convenzione come «strumento vivo» o il riconoscimento degli obblighi positivi degli Stati contraenti, sono stati concretizzati o sviluppati nel corso dei decenni. Il risultato di questa evoluzione è che oggi la CEDU non è più considerata un trattato multilaterale che

⁷¹ Cfr. anche G. Malinverni, *La Suisse devant la Cour Européenne des droits de l'homme*, in «Justice - Justiz – Giustizia» 2012/2, www.richterzeitung.ch.

⁷² Cfr. allegato 2.

⁷³ Soltanto la Convenzione americana dei diritti dell'uomo prevede il ricorso individuale (art. 44), che tuttavia conduce soltanto indirettamente alla Corte interamericana dei diritti umani.

⁷⁴ F.C. Mayer, in: Karpenstein/Mayer, *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, Kommentar, Monaco 2012, Einleitung, N 1.

⁷⁵ Il consigliere agli Stati Peter Hefti in qualità di portavoce della Commissione (Boll. Uff. S 1974 379).

disciplina gli obblighi *tra gli Stati contraenti*. In primo piano vi è invece il diritto di ogni individuo di interporre ricorso *contro questi Stati*. La Convenzione è in un certo senso un trattato a favore di terzi, ossia delle persone che fanno valere una violazione dei loro diritti umani ad opera di una parte contraente, di regola il proprio Stato. Nei suoi effetti, la tutela dei diritti umani da parte della CEDU è paragonabile alla tutela dei diritti fondamentali da parte delle costituzioni nazionali. In tal senso la Convenzione svolge una funzione simile a quella di una costituzione⁷⁶; nelle sue sentenze la Corte parla della Convenzione come di uno strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo⁷⁷.

Il carattere pressoché costituzionale della giurisprudenza della Corte è di importanza fondamentale per gli Stati che non dispongono di un'ampia giurisdizione costituzionale o ne sono del tutto privi. In questi casi, infatti, la tutela dei diritti fondamentali è stata estesa grazie alla CEDU, come il Consiglio federale aveva sottolineato già nel messaggio sulla CEDU⁷⁸. In tale contesto la dottrina osserva che in occasione dell'adozione della Convenzione non era stato previsto l'effetto «in fondo rivoluzionario» che l'adesione alla CEDU permettesse in futuro di verificare, nel caso concreto, la compatibilità delle leggi con i diritti fondamentali, anche negli Stati in cui tale verifica non è prevista dal diritto interno⁷⁹.

5.2 Per la Svizzera

5.2.1 Statistica

Come illustrato al numero 4.4.2, tra la ratifica della Convenzione nel 1974 e la fine del 2013 sono stati registrati 5940 ricorsi contro la Svizzera. Il numero dei ricorsi effettivamente *presentati* è probabilmente maggiore anche per la Svizzera: alcuni ricorsi vengono infatti liquidati dalla cancelleria senza essere trasmessi a uno dei collegi giudicanti della Corte⁸⁰. Soltanto una piccola parte, appena il 3 per cento, dei 5940 ricorsi registrati è stata dichiarata del tutto o parzialmente ricevibile. Per 93 dei ricorsi dichiarati ricevibili sono state constatate una o più violazioni, il che corrisponde all'1,6 per cento di tutti i ricorsi registrati.

Queste cifre dimostrano come l'impressione talvolta destata che le condanne della Svizzera siano frequenti non ha una base oggettiva. È invece vero che la maggior parte dei ricorsi è stata dichiarata irricevibile o stralciata dal registro per altri motivi.

⁷⁶ P. es. T. Buergenthal/D. Thürer, *Menschenrechte - Ideale, Instrumente, Institutionen*, Zurigo, San Gallo, Baden-Baden 2010, pag. 234; J.P. Müller, *Koordination des Grundrechtsschutzes in Europa*, ZSR 124 (2005) II pag. 9, 14 («Funktion eines eigentlichen Grundrechtsgerichts»).

⁷⁷ P. es. senza Neulinger e Shuruk (Grande Camera), del 6 luglio 2010, n. 133.

⁷⁸ Messaggio CEDU (nota 34), FF 1974 I 1008, 1027 seg.; cfr. anche Rapporto CEDU (nota 29), FF 1968 II 1177, 1192 seg.

⁷⁹ J. Frowein/W. Peukert, *EMRK-Kommentar*, 3^a ed., Kehl 2009, Einführung N 13, con riferimento alla situazione nel Regno Unito e in Francia.

⁸⁰ Ciò vale in particolare per i casi in cui il ricorrente non ottempera del tutto o in parte alla richiesta di fornire ulteriori documenti o informazioni. Nel 2013, 13 600 ricorsi sono stati liquidati in via amministrativa in questo modo (non sono disponibili le cifre per i singoli Stati).

Secondo l'articolo 1 CEDU, gli Stati contraenti sono tenuti a riconoscere le garanzie della CEDU «ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione». Tali garanzie sono oggi considerate direttamente applicabili (*giustiziabili*); in Svizzera sono applicabili alla stregua del diritto interno e vincolano le autorità di tutti i poteri, e quindi anche il Parlamento, il Governo e l'Amministrazione a tutti i livelli dello Stato federale (*monismo*).

Il ruolo del Tribunale federale

Il Tribunale federale ha assunto un ruolo particolare per il recepimento della CEDU nell'ordinamento giuridico svizzero. Subito dopo l'entrata in vigore della Convenzione, ha constatato nella sentenza *Diskont- und Handelsbank*⁸¹ che le garanzie della CEDU avevano per loro natura un contenuto costituzionale, e le ha poste, in termini processuali, allo stesso livello dei diritti costituzionali. Per le autorità cantonali ne conseguiva che una censura per violazione di un diritto costituzionale da parte di un atto legislativo o di una decisione poteva sempre essere abbinata anche (o esclusivamente) alla censura di una violazione della CEDU.

Va inoltre menzionata la giurisprudenza riguardante l'articolo 190 Cost. (precedentemente art. 113 cpv. 3 Cost.), secondo cui il Tribunale federale (e le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto) è vincolato dal diritto internazionale e dalle leggi federali. Il Tribunale federale si sforza di risolvere eventuali conflitti mediante *un'interpretazione conforme alla Convenzione*. Inoltre l'obbligo di applicazione sancito all'articolo 190 Cost. non comporta un *divieto d'esame*; il Tribunale federale ha infatti ripetutamente sottolineato l'incompatibilità di una normativa legale con le garanzie della Costituzione o della Convenzione⁸². L'obbligo di applicare le leggi federali è relativizzato anche sotto un altro aspetto: da una parte, il Tribunale federale nega la prevalenza di una legge federale posteriore al diritto internazionale se si tratta di impegni internazionali concernenti i diritti umani (cosiddetta giurisprudenza PKK)⁸³; dall'altra, in virtù della modifica prevista dall'articolo 122 LTF (precedentemente art. 139a OG) è possibile che la garanzia della Convenzione ritenuta violata dalla sentenza della Corte sia infine applicata nonostante una normativa contraria del diritto federale⁸⁴.

⁸¹ Sentenza del 19.3.1975, DTF **101** Ia 67, consid. 2c.

⁸² P. es. DTF **129** II 249, 263, consid. 5.4; **125** II 417, 424, consid. 4c; **118** Ib 277, 280 seg., consid. 3.

⁸³ DTF **125** II 417, 424, consid. 4d; Messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF **2001** 3764, 3876 seg.; La relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale. Rapporto del Consiglio federale in adempimento dei postulati 07.3764 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 16 ottobre 2007 e 08.3765 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 20 novembre 2008, FF **2010** 2015; Rapporto complementare del Consiglio federale al rapporto del 5 marzo 2010 sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale, FF **2011** 3299, 3337 segg.; Corte EDU, Decisione di inammissibilità *Ouardiri* (divieto di minareti) del 28 giugno 2011. Cfr. anche D. Thurnherr, *The Reception Process in Austria and Switzerland*, in: H. Keller/A. Stone Sweet (a. c. di), *A Europe of Rights – The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford/New York, 2008, pag. 311 e 334 seg.

⁸⁴ H. Aemisegger, *Zur Umsetzung der EMRK durch das Bundesgericht*, in: S. Breitenmoser/B. Ehrenzeller (a. c. di), *Die EMRK und die Schweiz*, San Gallo 2010, pag. 50, 56 segg.; sulla revisione cfr. anche sotto, n. 5.2.4.

Il processo di recepimento è descritto in molte pubblicazioni. In tale contesto si parla spesso della «storia di successo di Strasburgo», sia in generale⁸⁵, sia in particolare in riferimento all'attuazione della CEDU in Svizzera⁸⁶. Altre pubblicazioni descrivono un percorso in cui il Tribunale federale ha dapprima affrontato con ritegno il nuovo trattato per poi passare a una seconda fase dalla metà degli anni Ottanta, nella quale in seguito alle prime condanne della Svizzera si è occupato in modo più intenso della Convenzione, finendo per considerarla e applicarla ampiamente a partire dalla fine degli anni Ottanta⁸⁷. In tale contesto è significativo l'aumento delle sentenze del Tribunale federale che fanno riferimento alla Convenzione. Se ad esempio si ricorre al registro analitico (precedentemente: registro generale) delle sentenze pubblicate dal Tribunale federale, negli anni 1975–1984 (DTF, volumi 101–110), ossia nei primi dieci anni dopo la ratifica, le sentenze alla voce «CEDU» ricoprono circa sette pagine. Nel decennio successivo (1985–1994, DTF, volumi 111–120) le pagine sono 20, mentre nel periodo 1995–2004 (DTF, volumi 121–130) sono 32. Nell'ultimo registro pubblicato, che comprende le decisioni pubblicate tra il 2005 e il 2013 (DTF, volumi 131–139), le decisioni concernenti la CEDU coprono 24 pagine. L'aumento è ancora più significativo se si considera che soltanto una parte delle decisioni del Tribunale federale è pubblicata nella Raccolta ufficiale delle decisioni e, tra le altre, non quelle che confermano semplicemente la giurisprudenza vigente. Più o meno nella stessa misura è d'altronde cresciuto il numero delle sentenze elencate negli indici sui diritti fondamentali della Costituzione federale. Il fatto che spesso si tratti delle stesse sentenze che figurano alla voce CEDU mostra l'intreccio tra i diritti fondamentali della Costituzione e i diritti dell'uomo della Convenzione e la loro reciproca fecondazione. In tale contesto il giudice federale Aemisegger ha osservato che nella sua giurisprudenza il Tribunale federale ha integrato le garanzie della CEDU ai diritti fondamentali (a suo tempo anche non scritti) della Costituzione. Tali garanzie hanno così ottenuto grande forza e influenzato fortemente la legislazione e l'applicazione della legge. Le norme della CEDU sono state considerate in modo determinante nell'interpretazione del diritto costituzionale interno oppure utilizzate direttamente come base per le sentenze⁸⁸. Mark E. Villiger, giudice alla Corte EDU dal 2006, ha attestato al Tribunale federale di essere, nel confronto europeo, uno dei tribunali che tiene maggiormente conto della CEDU e della giurisprudenza di Strasburgo⁸⁹.

Oltre alle due sentenze summenzionate del Tribunale federale in merito all'equiparazione procedurale della CEDU con i diritti fondamentali della Costituzione federale e alla prevalenza di massima della CEDU anche rispetto a leggi federali poste-

⁸⁵ G. Steinmann, *Der Schweizer Praktiker vis-à-vis von EMRK und EGMR*, in: S. Breitenmoser/B. Ehrenzeller (a c. di.), *Die EMRK und die Schweiz*, San Gallo 2010, pag. 243.

⁸⁶ H. Aemisegger (nota 84), pag. 47; cfr. anche M.E. Villiger, *Handbuch EMRK*, 2^a ed., Zurigo 1999, N 84: «Alle autorità si può da allora [dalla ratifica] attestare che di norma hanno reagito sia preventivamente che reattivamente alla CEDU in modo adeguato» [*trad.*].

⁸⁷ Vgl. M. Hottelier/HP. Mock/M. Puéchavy, *La Suisse devant la Cour européenne des droits de l'homme*, 2^a ed., Zurigo 2011, pag. 38 segg.; M. Hottelier, *La réception de la CEDH dans les cantons*, in: *La Convention européenne des droits de l'homme et les cantons*, Journée BENEFRÉ de droit européen de l'Institut de droit européen, Ginevra, Zurigo, Basilea 2014, pag. 46 segg.; A. Haefliger/F. Schürmann, *Die EMRK und die Schweiz*, 2^a ed., Berna 1999, pag. 437 segg.

⁸⁸ H. Aemisegger (nota 84), pag. 46.

⁸⁹ M.E. Villiger (nota 86), N 84, con rinvii.

riori⁹⁰, si possono elencare numerose altre decisioni di principio che attestano l'importanza conferita alla Convenzione nell'ordinamento giuridico interno. Ne fanno parte anche le decisioni in cui il Tribunale federale ha verificato la conformità di una normativa (cantonale) in quanto tale, ossia nell'ambito del cosiddetto controllo astratto delle norme, una possibilità di controllo di cui non dispone la Corte EDU. In proposito vanno menzionate (controllo concreto e astratto delle norme):

- DTF 109 Ia 273 (*Vest*): l'esclusione generale della comunicazione successiva di una sorveglianza telefonica viola l'articolo 13 CEDU (controllo astratto delle norme);
- DTF 109 Ib 183 (*Renja-Dittli*): possibilità di ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale in caso di pretesa violazione dell'articolo 8 CEDU in seguito al mancato rinnovo del permesso di dimora (cambiamento della giurisprudenza);
- DTF 112 Ia 290 (*S.*): l'unione personale del giudice istruttore e del giudice di merito viola l'articolo 6 CEDU (cambiamento della giurisprudenza, in virtù di una sentenza della Corte EDU in una causa belga analoga);
- DTF 114 Ia 50 (*G. e B.*): unione personale del giudice del rinvio e del giudice di merito nel Cantone ZH; decisione di fondo sulla prevenzione del giudice di merito (art. 6 par. 1 CEDU); connessa a tale decisione p. es. DTF 114 Ia 143 segg., decreto d'accusa Cantone BE;
- DTF 114 Ia 84 (*S.*): diritto di replica nella procedura relativa a un'istanza di scarcerazione; il diritto alla replica sussiste a prescindere dal fatto che le osservazioni dell'autorità contengano elementi nuovi (art. 5 par. 4 CEDU) (cambiamento della giurisprudenza);
- DTF 124 II 480 (*Erben P.*): inapplicabilità di una norma contraria alla CEDU del diritto federale in materia fiscale;
- DTF 118 Ia 64 (*Minelli*): ordinanza sui penitenziari cantonali ZH; requisiti posti dai diritti fondamentali e da quelli umani alle condizioni di carcerazione nell'esecuzione delle pene (art. 6, 8, 10 e 14 CEDU) (controllo astratto delle norme);
- DTF 118 Ia 473 (*F. e R.*): inammissibilità della dichiarazione interpretativa riveduta del Consiglio federale in merito all'articolo 6 CEDU;
- DTF 131 I 455 (*X.*): diritto a un'inchiesta ufficiale effettiva e approfondita per chi censura in modo sostenibile una violazione dell'articolo 3 CEDU; riconoscimento del contenuto procedurale parziale delle garanzie materiali della CEDU.

Revisione della Costituzione

I lavori preliminari all'emanazione della Costituzione federale vigente costituiscono un attestato impressionante del recepimento della CEDU nel diritto svizzero. La Costituzione del 1874 menzionava esplicitamente solo una piccola parte dei diritti fondamentali. Infatti, la maggior parte di tali diritti era stata introdotta nell'ordinamento giuridico svizzero attraverso la giurisprudenza del Tribunale federale e il suo riconoscimento dei diritti fondamentali non scritti, come pure attraverso trattati

⁹⁰ Note 81 e 83.

internazionali e la giurisprudenza degli organi di tali trattati (in particolare la Corte EDU). Con la revisione della Costituzione tali garanzie dovevano essere riunite in un elenco⁹¹.

Il recepimento delle normative di convenzioni internazionali sui diritti umani è stato limitato alle disposizioni e alle interpretazioni affermatesi nel diritto e nella giurisprudenza svizzeri. La CEDU ha goduto di un trattamento privilegiato e il Consiglio federale l'ha motivato con il fatto che le decisioni degli organi della Convenzione hanno ripercussioni simili a quelle delle sentenze che si fondano sul diritto costituzionale⁹².

Una panoramica estesa dell'influenza della CEDU sulla Costituzione federale andrebbe oltre i limiti del presente rapporto. Qui di seguito sottolineiamo pertanto singole disposizioni in cui l'influenza è particolarmente chiara.

- Secondo l'*articolo 13 Cost.* ognuno ha diritto alla protezione della sua vita privata e familiare, della sua abitazione, della sua corrispondenza epistolare nonché delle sue relazioni via posta e telecomunicazioni. Il tenore di tale articolo è strettamente legato alla pertinente disposizione della CEDU (art. 8 CEDU). Nel messaggio il Consiglio federale ha sottolineato che le garanzie coincidono ampiamente; in riferimento all'espressione «vita familiare», il messaggio rinvia alla giurisprudenza degli organi della Convenzione⁹³.
- L'*articolo 31 Cost.* disciplina i presupposti della privazione della libertà e i diritti delle persone private della libertà, in particolare il diritto all'esame da parte di un giudice della privazione della libertà e il diritto di ogni persona in carcerazione preventiva a essere giudicata entro un termine ragionevole. L'influsso della relativa disposizione della CEDU (art. 5) è chiaramente riconoscibile nella struttura, nel linguaggio e nel contenuto della norma. Il messaggio conferma lo stretto riferimento alla Convenzione.⁹⁴
- La Costituzione riveduta contiene varie garanzie di tutela giurisdizionale e procedurale (art. 29, 29a, 30 e 32 Cost.). La CEDU – in particolare l'articolo 6 – ha funto da base importante per queste disposizioni.
- I *diritti degli imputati nel procedimento penale* corrispondono in gran parte alle garanzie della Convenzione (art. 6 par. 2 e 3 CEDU; art. 2 Protocollo aggiuntivo n. 7). Sono esplicitamente garantiti la presunzione d'innocenza, il diritto di essere informati sulle imputazioni contestate e il diritto al ricorso. L'articolo 32 Cost. contiene inoltre una formula generale secondo cui all'accusato deve essere data «la possibilità di far valere i diritti che gli spettano». Secondo il messaggio tale formulazione comprende i diritti della Convenzione non esplicitamente menzionati dalla Costituzione federale⁹⁵.

⁹¹ Cfr. messaggio sulla revisione della Costituzione federale (nota 38), FF 1997 I 1; H. Koller, *Die Nachführung der Bundesverfassung*, AJP 1995, pag. 980 segg.

⁹² Cfr. messaggio sulla revisione della Costituzione federale (nota 38), FF 1997 I 1, 108 seg.

⁹³ Cfr. messaggio sulla revisione della Costituzione federale (nota 38), FF 1997 I 1, 142 seg.

⁹⁴ Cfr. messaggio sulla revisione della Costituzione federale (nota 38), FF 1997 I 1, 173 seg.

⁹⁵ Il diritto di disporre di tempo e occasioni sufficienti per preparare la difesa; il diritto di difendersi da sé, di designare un difensore o, se del caso, di ottenere un difensore d'ufficio; il diritto di interrogare o di fare interrogare i testi a carico; il diritto di farsi assegnare gratuitamente un interprete (cfr. messaggio sulla revisione della Costituzione federale [nota 38], FF 1997 I 1, 175).

5.2.3 Principali ambiti influenzati

L'allegato 9 contiene un elenco completo delle decisioni⁹⁶ che il Comitato dei Ministri e la Corte hanno pronunciato nei casi di ricorso contro la Svizzera, con l'indicazione se nel singolo caso è stata constatata una violazione.

Nel presente capitolo sono illustrati gli ambiti più importanti influenzati da tali decisioni. Il capitolo successivo analizzerà il modo in cui la Confederazione e i Cantoni hanno attuato le decisioni di Strasburgo.

Adeguamenti prima e immediatamente dopo l'adesione

Innanzitutto vanno rammentate le due revisioni costituzionali strettamente connesse all'intento del Consiglio federale di ratificare la Convenzione. Riguardavano gli articoli «confessionali» della Costituzione federale previgente – in contraddizione con l'articolo 9 CEDU (libertà di coscienza e di religione) – e dell'esclusione delle donne dal diritto di voto, che il Consiglio federale riteneva incompatibile con lo spirito e probabilmente anche con il tenore dell'articolo 3 del Protocollo aggiuntivo⁹⁷. Con le votazioni popolari del 1971 (diritto di voto per le donne) e del 1973 (abrogazione degli articoli «confessionali»), entrambi gli ostacoli sono stati eliminati. Tali articoli erano stati la causa principale per la quale la Svizzera, che nel 1963 aveva aderito al Consiglio d'Europa, aveva ratificato la Convenzione soltanto oltre dieci anni dopo.

Non è stato invece possibile adeguare in tempo la normativa sull'internamento amministrativo. Tale normativa era in parte contraria alle garanzie procedurali dell'articolo 5 CEDU, motivo per cui il Consiglio federale ha presentato una riserva. Come illustrato sopra⁹⁸, tale riserva, provvisoria sin dall'inizio, è stata ritirata dopo l'entrata in vigore, il 1° gennaio 1982, delle disposizioni sulla privazione della libertà a scopo di assistenza nel Codice civile (vecchio art. 397a segg.).

Garanzie procedurali

Le prime decisioni concernenti casi svizzeri hanno riguardato le garanzie procedurali, vale a dire soprattutto gli articoli 5, 6 e 13 CEDU. Tali garanzie formali continuano a rivestire un ruolo importante nella giurisprudenza di Strasburgo fino a oggi e originariamente erano predominanti anche per il Tribunale federale⁹⁹.

Gli ambiti più importanti in cui la giurisprudenza delle giurisdizioni supreme ha influenzato l'ordinamento giuridico svizzero sono i seguenti.

- *L'ampliamento del controllo giudiziario* per le controversie di diritto penale e civile, in seguito all'interpretazione delle espressioni «accusa penale» e «diritti e doveri di carattere civile» di cui all'articolo 6 paragrafo 1 CEDU. In seguito all'interpretazione autonoma di queste espressioni da parte della Corte, i reati di poco conto, che prima non erano ritenuti un «illecito criminale» e non andavano portati in giudizio, sono stati qualificati di natura «pe-

⁹⁶ Il termine «decisioni» comprende le risoluzioni del Comitato dei Ministri (ai sensi del vecchio art. 54 CEDU) e le sentenze della Corte, le une e le altre consultabili all'indirizzo hudoc.echr.coe.int. Vi figurano anche i rapporti dell'ex Commissione europea dei diritti umani, su cui si fondavano le risoluzioni del Comitato dei Ministri.

⁹⁷ Rapporto CEDU (nota 29), FF 1968 II 1177, 1254.

⁹⁸ V. n. 4.2.1

⁹⁹ G. Steinmann (nota 85), pag. 245 seg.

nale» ai sensi dell'articolo 6 CEDU. Di tutt'altra importanza pratica è risultato il fatto che l'interpretazione autonoma portasse a ritenere «civili» ai sensi dell'articolo 6 CEDU numerose controversie di diritto pubblico (diritto di costruzione e di pianificazione, concessioni, autorizzazioni di esercitare una professione, diritto delle assicurazioni sociali, diritto in materia di funzionari, ecc.), con la conseguenza che in tutti questi casi doveva essere garantito l'accesso alla via giudiziaria. Tale via giudiziaria è oggi garantita dall'articolo 29a Cost.

- Il *diritto processuale penale*: si tratta di un ambito sul quale la giurisprudenza della Corte ha avuto una grande influenza. Il Tribunale federale non ha avuto difficoltà ad applicare le garanzie della CEDU ai vari diritti procedurali cantonali¹⁰⁰. I disciplinamenti riguardanti i diritti di difesa dell'accusato, le misure coercitive – in particolare la carcerazione preventiva –, l'indipendenza e l'imparzialità del giudice o le spese ripetibili sono influenzati in maniera determinante dalla giurisprudenza di Strasburgo e Losanna. In settori di centrale importanza tale giurisprudenza ha fissato standard uniformi per tutti i codici di procedura federali e cantonali che alla fine ne hanno agevolato l'unificazione¹⁰¹.
- Gli *imperativi di celerità* non si limitano invece al diritto processuale penale. Infatti, la Convenzione esorta le autorità alla celerità in vari contesti: l'articolo 5 paragrafo 2 CEDU chiede che ogni persona arrestata sia informata «al più presto» dei motivi dell'arresto; il paragrafo 3 del medesimo articolo prevede per le persone in carcerazione preventiva il diritto a essere tradotte «al più presto» dinanzi a un giudice; lo stesso paragrafo limita la durata massima della carcerazione preventiva; il paragrafo 4, che come il paragrafo 2 si applica a tutti i motivi della privazione della libertà (p. es. anche all'internamento a scopo assistenziale o alla carcerazione in virtù del diritto sugli stranieri), chiede che i tribunali decidano «entro breve termine» in merito a domande di scarcerazione. L'imperativo di celerità più importante per la giurisprudenza di Strasburgo è contenuto nell'articolo 6 paragrafo 1: i tribunali devono pronunciarsi «entro un termine ragionevole» in merito ad accuse penali e controversie civili. Anche se in questo caso, grazie all'ampia giurisprudenza del Tribunale federale in merito al diritto di essere sentiti, la CEDU non ha aggiunto nuovi elementi per la Svizzera, si può affermare che la prassi della Corte EDU ha portato anche in questo settore a una maggiore sensibilizzazione delle autorità che applicano il diritto. Le condanne della Svizzera per violazione dell'imperativo di celerità sono comunque rare¹⁰².
- Il *diritto assoluto a una replica* non era invece tutelato dalla giurisprudenza del Tribunale federale sul diritto di essere sentiti. Fondandosi sul vecchio articolo 4 Cost., il Tribunale federale aveva riconosciuto tale diritto soltanto se l'atto a cui la parte intendeva replicare conteneva nuovi elementi importanti.

¹⁰⁰ G. Steinmann (nota 85), pag. 247 seg.

¹⁰¹ Cfr. il messaggio del 21 dicembre 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale, FF 2006 989, 1002 e 1287 seg.

¹⁰² Cfr. in merito all'art. 5 par. 3, sentenza *Kaiser* (2007) (traduzione dinanzi a un giudice); all'art. 5 par. 4: sentenze *M.B. e G.B.* (2000), *Fuchser* (2006), *Jusic* (2010); all'art. 6: sentenze *Zimmermann e Steiner* (1983), *Kiefer* (2000), *Müller* (2002), *Munari* (2005), *Mc Hugo* (2006), *Werz* (2009), *Roduit* (2013). Nessuna violazione invece nelle sentenze *W.* (1993) e *Shabani* (2009) (entrambe art. 5 par. 3, durata della carcerazione preventiva).

La Corte EDU ha invece dedotto dall'articolo 6 un diritto assoluto, poiché la fiducia delle parti nella giustizia esige la certezza di essere a conoscenza di tutti gli atti trasmessi al giudice e la possibilità di esprimersi su tali atti. Numerose condanne della Svizzera riguardavano tale diritto di replica¹⁰³.

- Un'evoluzione importante nella giurisprudenza della Corte EDU è costituita dai cosiddetti *obblighi positivi* degli Stati contraenti, che la Corte ha dedotto dalle garanzie della CEDU, fondamentalmente concepite come diritti di difesa. Vanno menzionati gli obblighi positivi di tipo procedurale, che hanno nel frattempo assunto una notevole portata nella giurisprudenza di Strasburgo¹⁰⁴. Sempre più spesso la Corte constata violazioni perché le autorità non hanno accertato con la diligenza richiesta le accuse di violazione della Convenzione sostenute da motivi ragionevoli. In tale contesto si parla anche di «contenuto parzialmente procedurale» delle garanzie materiali della CEDU¹⁰⁵. Anche in questo ambito le condanne della Svizzera costituiscono piuttosto un'eccezione¹⁰⁶; ciononostante, questa importante estensione dell'ambito tutelato dalle garanzie materiali merita di essere menzionata. Come illustrato in precedenza, il Tribunale federale ha fatto sua la giurisprudenza di Strasburgo¹⁰⁷.

Garanzie materiali

Oltre al diritto alla vita (art. 2 CEDU), al divieto di tortura (art. 3 CEDU) e al diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5 par. 1 CEDU), delle garanzie materiali fanno parte anche il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), la libertà di espressione (art. 10), la libertà di riunione ed associazione (art. 11), il diritto al matrimonio (art. 12) e il divieto di discriminazione (art. 14). Le ingerenze delle autorità in tali diritti sono ammesse soltanto se sono previste da una legge, perseguono uno scopo legittimo e sono proporzionate a tale scopo. Le condanne della Svizzera per violazione di tali diritti ammontano a circa un terzo di tutte le violazioni constatate. In parte si tratta anche di rapporti giuridici di natura civile o penale. I settori più importanti sono i seguenti:

- *diritto in materia di stranieri*: soprattutto casi in cui uno straniero deve lasciare il Paese a causa di una condanna penale¹⁰⁸ e controversie riguardanti il mancato rilascio o la mancata proroga del permesso di dimora nell'ambito del ricongiungimento familiare¹⁰⁹;

¹⁰³ Cfr. le sentenze *Nideröst-Huber* (1997), *F.R.* (2001), *Ziegler* (2002), *Contardi* (2005), *Spang* (2005), *Ressegatti* (2006), *Kessler* (2007), *Werz* (2009), *Schaller-Bossert* (2010), *Ellès et al.* (2010), *Locher* (2013). In tre sentenze più recenti non è invece stata constatata alcuna violazione: sentenze *Joos* (2012), *Wyssenbach* (2013) e *Schmid* (2014).

¹⁰⁴ Cfr. la statistica dell'allegato 8.

¹⁰⁵ A. Haefliger/F. Schürmann (nota 87), pag. 58.

¹⁰⁶ Sentenze *Scavuzzo Hager* (2006): accertamento insufficiente delle circostanze che hanno portato alla morte di una persona dopo un intervento della polizia (art. 2 CEDU); *Dembele* (2013): accertamento insufficiente dell'accusa di maltrattamento da parte della polizia (art. 3 CEDU).

¹⁰⁷ DTF **131 I 455** (regesto): «Chi pretende in modo sostenibile di essere stato trattato in modo degradante da un funzionario della polizia ha diritto a un'inchiesta effettiva e approfondita.»

¹⁰⁸ P. es. sentenze *Boultif* (2001), *Emre* (2008 e 2011), *Udeh* (2013), *M.P.E.V.* (2014).

¹⁰⁹ P. es. sentenze *Mengasha Kimpfe*, *Agraw* (entrambe 2010), *Hasanbasic* (2013), *Polidario* (2013).

- *diritto delle persone e di famiglia*: qui la giurisprudenza di Strasburgo ha influito sul diritto del cognome del coniuge¹¹⁰ e sul diritto in materia di adozione¹¹¹;
- *diritto fiscale*: in questo settore, oltre che per le garanzie procedurali¹¹², la giurisprudenza della Corte ha reso necessari adeguamenti anche nel diritto materiale. Il più importante riguarda il disciplinamento, previsto dal diritto federale previgente e da alcune legislazioni cantonali, secondo cui, in caso di sottrazione d'imposta da parte del defunto, gli eredi erano chiamati a rispondere, oltre che dell'importo sottratto, anche della multa che il defunto avrebbe dovuto pagare se la sottrazione fosse stata sanzionata quando egli era ancora in vita¹¹³;
- le sentenze in cui la Corte EDU ha constatato una violazione della libertà d'espressione tangono svariati settori del diritto. Le sentenze evidenziano che, rispetto alla giurisprudenza nazionale, la Corte di Strasburgo interpreta in modo più ampio l'ambito tutelato da tale garanzia. Le sentenze influenzano l'interpretazione di norme in vari ambiti del diritto federale e cantonale, ad esempio il *Codice penale*¹¹⁴, la legislazione sulla *radiotelevisione*¹¹⁵, la legislazione sulla *concorrenza sleale*¹¹⁶, il *diritto in materia di polizia*¹¹⁷ o le norme cantonali sui *regolamenti carcerari*¹¹⁸.

5.2.4 Attuazione delle sentenze da parte della Confederazione e dei Cantoni

Secondo l'articolo 46 CEDU gli Stati contraenti sono tenuti a conformarsi alle sentenze della Corte (par. 1). Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa controlla in ogni singolo caso che gli Stati abbiano adempito i propri obblighi (par. 2). La procedura di controllo di Strasburgo si conclude soltanto al momento della cosiddetta risoluzione definitiva, in cui il Comitato dei Ministri conferma che lo Stato contraente ha attuato tutti gli obblighi risultanti dalla sentenza.

Gli obblighi possono essere di natura individuale o generale. I primi non comprendono soltanto il pagamento al ricorrente dell'indennità concessagli dalla Corte ma, a seconda delle circostanze, anche ulteriori misure a favore del ricorrente, quali il rilascio dell'autorizzazione rifiutata dalle autorità nazionali (p. es. di soggiorno, di esercitare una professione, di portare un determinato nome, ecc.). I provvedimenti di natura generale riguardano soprattutto la modifica di una determinata prassi da parte

¹¹⁰ Sentenze *Burghartz* (1994) e *Losonci Rose e Rose* (2010).

¹¹¹ Sentenza *Emonet et al.* (2007).

¹¹² Sentenze *J.B.* (2001) e *Chambaz* (2012).

¹¹³ Sentenze *A.P., M.P., T.P.* e *E.L., R.L., J.O.-L.* (entrambe 1997).

¹¹⁴ P. es. sentenze *Dammann* (2006), *Perinçek* (2013, pendente dinanzi alla Grande Camera).

¹¹⁵ P. es. sentenze *Autronic* (1990), *Verein gegen Tierfabriken* (2001 e 2009), *Monnat* (2006).

¹¹⁶ Sentenza *Hertel* (1998).

¹¹⁷ Sentenza *Gsell* (2009).

¹¹⁸ Sentenza *SRG* (2012).

delle autorità che applicano la legge o, se la modifica non è possibile, l'adeguamento della legge su cui si fonda tale prassi¹¹⁹.

Le spiegazioni che seguono riguardano la revisione di sentenze del Tribunale federale in seguito a provvedimenti di natura individuale. I provvedimenti generali saranno trattati nella misura in cui hanno reso necessarie modifiche della legislazione federale o cantonale.

Revisione di sentenze del Tribunale federale

La sentenza della Corte non ha effetto cassatorio e pertanto la sentenza nazionale di ultima istanza non è revocata, ma continua ad esplicare effetto giuridico. Se altri strumenti più pragmatici non permettono di attuare in modo efficace la sentenza (p. es. rilascio dell'autorizzazione¹²⁰), la forza giuridica della decisione nazionale può essere revocata mediante il mezzo giuridico interno della revisione, che permette di decidere nuovamente sulla causa alla luce della sentenza di Strasburgo. La Svizzera è uno degli Stati contraenti della CEDU che ha introdotto la possibilità della revisione in modo esteso e in una fase precoce¹²¹.

Fino alla fine del 2013 il Tribunale federale ha trattato 25 domande di revisione. 15 sono state accolte, ad esempio nelle cause *Schuler-Zgraggen*¹²², *Erben P.*¹²³, *Hertel*¹²⁴, *VgT Verein gegen Tierfabriken*¹²⁵, *Schlumpf*¹²⁶, *Neulinger e Shuruk*¹²⁷. Il Tribunale federale ha inoltre pubblicato due sentenze che hanno respinto la domanda¹²⁸. Il trattamento della domanda di revisione presentata in seguito alla sentenza *Kopp* spettava al Consiglio federale (vecchio art. 66 cpv. 1 PA), che l'ha respinta il 19 maggio 1999¹²⁹.

Gli esempi mostrano che la revisione è un mezzo idoneo per far rispettare nel singolo caso le sentenze della Corte EDU. Il Consiglio nazionale non ha dato seguito a un'iniziativa parlamentare che chiedeva di abrogare l'articolo 122 LTF¹³⁰.

Modifiche di legge a livello federale

Soltanto alcune delle 93 decisioni con cui gli organi di controllo di Strasburgo hanno constatato una violazione (stato fine 2013) hanno portato direttamente a una modifica del diritto federale. In molti casi la disposizione in questione è stata riveduta nello stesso periodo indipendentemente dalla decisione di Strasburgo; in tal caso la sen-

¹¹⁹ Cfr. A. Scheidegger, La surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et ses implications pratiques, in: S. Breitenmoser/B. Ehrenzeller (a. c. di), Die EMRK und die Schweiz, San Gallo 2010, pag. 295 segg.

¹²⁰ A titolo di esempio cfr. sentenza del Tribunale federale 2A.363/2001 del 6 novembre 2001.

¹²¹ Cfr. art. 139a vOG, vecchio art. 66 PA, art. 229 e vecchio art. 278^{bis} PP, cfr. messaggio del Consiglio federale, FF 1985 II 709, 787 segg.; 1991 II 413, 454 segg.; oggi art. 122 LTF.

¹²² DTF 120 V 150

¹²³ DTF 124 II 480

¹²⁴ DTF 125 III 185

¹²⁵ DTF 136 I 158

¹²⁶ DTF 137 I 86

¹²⁷ DTF 137 III 332

¹²⁸ *Stürm I e II*, DTF 123 I 283 e 329.

¹²⁹ GAAC 63.86

¹³⁰ 12.435, Iniziativa parlamentare del gruppo UDC, «Nessuna ingerenza nell'autonomia giudiziaria della Svizzera».

tenza della Corte ha in un certo senso confermato la modifica in atto. La legislazione federale è stata modificata in particolare nei seguenti ambiti:

- ricorso dinnanzi a un tribunale contro sanzioni nella procedura penale militare (risoluzione del Comitato dei Ministri in seguito ai rapporti della Commissione europea dei diritti dell'uomo nelle cause *Eggs*¹³¹ e *Santschi*¹³²);
- nomina a tempo determinato di ulteriori giudici supplenti al Tribunale federale per garantire il disbrigo tempestivo delle procedure (sentenza *Zimmermann e Steiner*¹³³);
- sorveglianza telefonica: nuovo disciplinamento della competenza di selezionare i contenuti soggetti al segreto professionale (sentenza *Kopp*¹³⁴);
- revoca del periodo di attesa durante il quale il partner colpevole in caso di divorzio per adulterio non può risposarsi (sentenza *F.*¹³⁵);
- nessun trasferimento agli eredi del contribuente di multe inflitte in virtù del diritto penale fiscale (sentenza *A.P., M.P. e T.P.*¹³⁶);
- pari trattamento dei coniugi in riferimento al diritto del cognome (sentenze *Burghartz*¹³⁷ e *Losonci Rose e Rose*¹³⁸);
- diritto di svolgere servizio militare nonostante inabilità al servizio e di non dover versare la tassa d'esenzione (sentenza *Glor*¹³⁹);
- prolungamento del termine di prescrizione in caso di danni alle persone (sentenza *Howald Moor et al.*¹⁴⁰, concernente le vittime dell'amianto, procedura legislativa non ancora conclusa).

Modifiche di legge a livello cantonale

Per circa un terzo delle 93 decisioni con cui gli organi di controllo di Strasburgo hanno constatato una violazione della CEDU (stato fine 2013), il motivo della violazione era dovuto alla legislazione o alla prassi cantonale. Il settore maggiormente toccato è il diritto procedurale penale cantonale; 21 sentenze riguardano infatti questo ambito. Altre sentenze riguardano il diritto penale fiscale, l'esecuzione delle pene, la protezione dei dati, la libertà di stampa oppure violazioni nell'ambito di procedimenti civili o amministrativi¹⁴¹. In alcuni di questi casi l'attuazione efficiente della sentenza ha reso necessaria la modifica della base legale, ad esempio:

- giudice dell'arresto ai sensi dell'articolo 5 paragrafo 3 CEDU; modifica dell'ex PP/BS e PP/SO (rapporto della Commissione nella causa *Plumey* e sentenza della Corte EDU nella causa *H.B.*¹⁴²);

¹³¹ Rapporto della Commissione del 4 marzo 1978.

¹³² Rapporto della Commissione del 13 ottobre 1981.

¹³³ Sentenza del 13 luglio 1983.

¹³⁴ Sentenza del 25 marzo 1998.

¹³⁵ Sentenza del 18 dicembre 1987.

¹³⁶ Sentenza del 29 agosto 1997.

¹³⁷ Sentenza del 22 febbraio 1994.

¹³⁸ Sentenza del 9 novembre 2010.

¹³⁹ Sentenza del 30 aprile 2009.

¹⁴⁰ Sentenza dell'11 marzo 2014.

¹⁴¹ Cfr. F. Schürmann, Die Kantone und die Umsetzung der Urteile des EGMR: Die Sicht des Bundes, in: S. Besson/E.M. Belsler (a c. di), Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Kantone, Zurigo 2014, pag. 161 segg.

¹⁴² Rapporto dell'8 aprile 1997; sentenza della Corte EDU del 5 aprile 2001.

- esame giudiziario di casi penali; modifica della legge vedese sulle sentenze municipali (sentenza della Corte EDU nella causa *Belilos*¹⁴³);
- pubblicità del procedimento penale; modifica della PP/VD (sentenza *Weber*¹⁴⁴);
- inconciliabilità dell'attività di giudice con quella di avvocato; modifica della legge zurighese sulla giustizia amministrativa (sentenza *Wettstein*¹⁴⁵);
- assenza della base legale per l'ingerenza nella libertà di stampa mediante il divieto di recarsi al WEF; introduzione della pertinente disposizione nella legislazione sulla polizia del Cantone GR (sentenza *Gsell*¹⁴⁶).

5.2.5 **Digressione: l'importanza della CEDU nella discussione sulla relazione tra diritto internazionale e diritto nazionale**

Negli ultimi anni il Popolo e i Cantoni hanno più volte accettato iniziative popolari incompatibili o difficilmente compatibili con le norme del diritto internazionale, in particolare con quelle della CEDU¹⁴⁷.

- Per l'*iniziativa popolare «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia»* (accettata l'8 febbraio 2004), sono infine state emanate disposizioni d'attuazione ritenute compatibili con la Convenzione¹⁴⁸.
- Nel messaggio sull'*iniziativa popolare «Contro l'edificazione di minareti»* (accettata il 29 novembre 2009), il Consiglio federale ha osservato che la nuova norma costituzionale viola la libertà di religione (art. 9 CEDU) e il divieto di discriminazione (art. 14 CEDU). Il nuovo articolo 72 capoverso 3 Cost., che vieta l'edificazione di minareti, non necessita di disposizioni esecutive. Al momento non sono chiare le ripercussioni specifiche dell'incompatibilità con la Convenzione¹⁴⁹.

¹⁴³ Sentenza del 29 aprile 1988.

¹⁴⁴ Sentenza del 22 maggio 1990.

¹⁴⁵ Sentenza del 21 dicembre 2000.

¹⁴⁶ Sentenza dell'8 ottobre 2009.

¹⁴⁷ Le iniziative popolari che violano il diritto internazionale possono essere dichiarate nulle soltanto se contrarie alle «disposizioni cogenti del diritto internazionale» (cfr. art. 139 cpv. 3 Cost.). Secondo la prassi delle autorità federali fanno parte delle disposizioni cogenti del diritto internazionale anche le garanzie della CEDU cui non si può derogare neppure in stato di necessità (art. 15 cpv. 2 CEDU). Per contro vanno dichiarate valide le iniziative popolari che violano soltanto le garanzie della CEDU cui si può derogare in stato di necessità (cfr. rapporto complementare diritto internazionale e diritto nazionale [nota 83], FF **2011** 3299, 3310 segg.).

¹⁴⁸ Codice penale svizzero (Internamento a vita di criminali estremamente pericolosi), modifica del 21 dicembre 2007, RU **2008** 2961.

¹⁴⁹ Due ricorsi presentati alla Corte EDU immediatamente dopo la votazione sono stati dichiarati inammissibili perché i ricorrenti (che non avevano fatto valere il rifiuto di una domanda di edificazione o la presentazione di tale domanda) difettavano della qualità di vittima, cfr. decisione di inammissibilità *Ouardiri e Ligue des Musulmans de Suisse et al.*, del 28 giugno 2011.

- Il 28 novembre 2010 il Popolo e i Cantoni hanno accolto l'*iniziativa popolare* «*Per l'espulsione di stranieri che commettono reati*». La prassi in materia di espulsione delle autorità preposte alla migrazione è influenzata in misura fondamentale anche dalla giurisprudenza della Corte. L'iniziativa chiede di espellere gli stranieri che commettono determinati reati o che riscuotono abusivamente prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale. L'espulsione automatica prevista dal nuovo disposto costituzionale è in conflitto con il diritto alla protezione della vita privata e familiare (art. 8 CEDU)¹⁵⁰. Alla fine di dicembre 2012, ancora prima che il Consiglio federale adottasse il messaggio sull'attuazione dell'iniziativa il 26 giugno 2013¹⁵¹, è stata depositata un'ulteriore iniziativa che fissa le condizioni per l'attuazione dell'iniziativa espulsione (cosiddetta iniziativa per l'attuazione). Essa chiede in particolare di sancire la priorità delle disposizioni nazionali sull'espulsione degli stranieri che commettono reati rispetto alle disposizioni non cogenti del diritto internazionale – in particolare l'articolo 8 CEDU¹⁵². Il Consiglio federale, invece, propone al Parlamento di attuare una via di mezzo che, pur fondandosi sulla nuova disposizione costituzionale, tenga conto anche delle garanzie dei diritti umani¹⁵³.

Le iniziative popolari summenzionate hanno evidenziato un rapporto di tensione tra il diritto d'iniziativa e il diritto internazionale; la questione della relazione tra diritto internazionale e diritto nazionale ha così assunto ancora maggiore importanza nelle discussioni politiche e pubbliche. Nell'ambito di tali discussioni sono state talvolta criticate le competenze della Corte e singole sentenze di Strasburgo (cfr. sotto, n. 5.3). In adempimento di due mozioni¹⁵⁴, il Consiglio federale ha proposto misure concrete per migliorare la compatibilità delle iniziative popolari con i diritti fondamentali, ma le proposte hanno raccolto pareri sfavorevoli in sede di consultazione, ragion per cui il Consiglio federale ritiene che il progetto non vada portato avanti¹⁵⁵. Tuttavia, il Parlamento e il Consiglio federale sono tuttora intenzionati a cercare soluzioni appropriate che trovino il consenso di una maggioranza.

¹⁵⁰ Messaggio del 24 giugno 2009 concernente l'iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)» e la modifica della legge federale sugli stranieri, FF **2009** 4427.

¹⁵¹ Messaggio del 26 giugno 2013 concernente la modifica del Codice penale e del Codice penale militare (Attuazione dell'art. 121 cpv. 3–6 Cost. sull'espulsione di stranieri che commettono reati), FF **2013** 5163.

¹⁵² L'iniziativa contiene inoltre alcune definizioni rigide del diritto internazionale cogente. Il glio federale propone pertanto al Parlamento di dichiarare l'iniziativa parzialmente nulla in riferimento alla definizione del diritto internazionale cogente (messaggio del 20 novembre 2013 concernente l'iniziativa popolare «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati [Iniziativa per l'attuazione]»), FF **2013** 8139).

¹⁵³ Messaggio concernente l'attuazione dell'art. 121 cpv. 3–6 Cost. sull'espulsione di stranieri che commettono reati (nota 151), FF **2013** 5163.

¹⁵⁴ Mo. 11.3751 della Commissione delle istituzioni politiche CSt e Mo. 11.3468 della Commissione delle istituzioni politiche CN.

¹⁵⁵ Rapporto del Consiglio federale del 19 febbraio 2014 concernente lo stralcio delle mozioni 11.3468 e 11.3751 delle Commissioni delle istituzioni politiche «Misure tese a migliorare la compatibilità delle iniziative popolari con i diritti fondamentali», FF **2014** 2115.

La giurisprudenza di Strasburgo è stata da sempre criticata, sia in Svizzera¹⁵⁶ che in altri Stati contraenti della CEDU. Talvolta, e con ritegno, le critiche emergono anche dalle considerazioni del Tribunale federale¹⁵⁷, un po' più frequenti sono quelle espresse nella letteratura specializzata e, soprattutto in tempi recenti, nei media. Ma sempre più spesso si levano voci in ambito politico e nella società civile che sottolineano l'importanza e i meriti della Convenzione per la Svizzera¹⁵⁸.

La Corte EDU interpreta la Convenzione in modo *dinamico-evolutivo* e i termini giuridici in essa utilizzati in modo *autonomo*, ossia indipendentemente dal loro significato nel diritto nazionale. Tale interpretazione autonoma ha portato in particolare a un'estensione significativa del campo d'applicazione dell'articolo 6 CEDU, un'evoluzione che è stata osservata criticamente anche in Svizzera¹⁵⁹. In seguito all'approccio dinamico-evolutivo e all'idea connessa della Convenzione come «*instrument vivant*», nel corso del tempo Strasburgo ha riesaminato nuove controversie giuridiche sotto il profilo dei diritti umani, tra le quali anche talune che a livello nazionale erano state trattate innanzitutto come controversie penali, civili e amministrative¹⁶⁰. A titolo di esempio si possono menzionare le sentenze della Corte EDU nelle cause *Stoll* (2007), relativa all'interpretazione dell'articolo 293 CP alla luce dell'articolo 10 CEDU¹⁶¹, *Emonet et al.* (2007), relativa all'interpretazione delle disposizioni sull'adozione del Codice civile alla luce dell'articolo 8 CEDU¹⁶² o *Glor* (2009), relativa all'interpretazione delle disposizioni sulla tassa d'esenzione dal servizio militare alla luce degli articoli 8 e 14 CEDU¹⁶³.

Nelle sue sentenze la Corte EDU esamina il *caso specifico*. Le violazioni sono pertanto motivate in relazione al caso specifico, per cui la possibilità di trarne conclusioni per altri casi simili (ma non eguali) è piuttosto limitata. Oltre alla perdita in termini di certezza del diritto che ne risulta, si critica anche che questo modo di procedere permette di annullare, nello specifico, le decisioni del legislatore¹⁶⁴.

¹⁵⁶ Documentate fino al 1999 in M.E. Villiger (nota 86), pag. 33 segg.

¹⁵⁷ Cfr. p. es. DTF 114 Ia 84, 88; 120 Ia 43, 46; 133 I 33, 43; 137 I 86. Cfr. anche NZZ del 2.11.2013, «Wir widersprechen Strassburg durchaus» (intervista con il giudice federale A. Zünd).

¹⁵⁸ Cfr. p. es. foraus (forum di politica estera), La Suisse a besoin de la CEDH – La CEDH a besoin de la Suisse. De la valeur de la protection internationale des droits de l'homme pour la Suisse, Papier de discussion, 2^a ed., 2011, www.foraus.ch; cfr. anche la documentazione dell'associazione «Nostro diritto», www.unser-recht.ch.

¹⁵⁹ Documentato in A. Haefliger/F. Schürmann (nota 87), pag. 452 segg.

¹⁶⁰ Sulle critiche a questo approccio cfr. p. es. B. Pfiffner/S. Bollinger, Ausweitung konventionsgeschützter Rechte durch den EGMR und Probleme der innerstaatlichen Umsetzung, Jusletter, 21 novembre 2011; H. Seiler, Einfluss des europäischen Rechts und der europäischen Rechtsprechung auf die schweizerische Rechtspflege, ZBJV 150 (2014) pag. 265 e 310 segg. Cfr. anche J.P. Müller, Koordination des Grundrechtsschutzes in Europa, ZSR 124 (2005) II, pag. 9 e 16.

¹⁶¹ Decisione pregiudiziale del Tribunale federale in DTF 126 IV 236; regesto: «Un comportamento costitutivo del reato testé citato non può essere giustificato invocando la libertà di stampa.»

¹⁶² Decisione pregiudiziale in DTF 129 III 656, consid. 5.3.1: l'art. 8 CEDU non conferisce il diritto di chiedere una forma di adozione non prevista dalla legge.

¹⁶³ Decisione pregiudiziale in DTF 2A.590/2003 (in mancanza di pertinenti censure non vi è un esame sotto il profilo della Convenzione).

¹⁶⁴ H. Seiler (nota 160), pag. 354 segg.

In riferimento all'*obbligo positivo* degli Stati contraenti, riconosciuto dalla Corte EDU, di intervenire a tutela delle garanzie della Convenzione, viene sollevata la questione della legittimazione sufficiente a estendere in tal modo l'ambito tutelato¹⁶⁵.

Più diffusa è la critica secondo cui la Corte EDU spesso giudica come un'autorità di ricorso con cognizione piena (cosiddetta giurisprudenza di *quarta istanza*) sostituendo il proprio margine d'apprezzamento a quello dei tribunali nazionali. Tale critica è stata ripresa anche dalle dichiarazioni politiche adottate in occasione delle conferenze sulla riforma di Interlaken (2010), Izmir (2001) e Brighton (2012)¹⁶⁶.

Un'altra critica che, come quella precedente, riguarda il rapporto tra la Corte EDU e le corti supreme nazionali è *di natura processuale*. È motivata dal fatto che a volte la Corte EDU esamina anche censure che il tribunale nazionale non era tenuto a esaminare per inosservanza delle prescrizioni formali previste dal diritto nazionale (p. es. il principio della censura secondo l'art. 106 LTF)¹⁶⁷.

In seguito a due sentenze recenti¹⁶⁸ è stato sottolineato il problema che la Corte fonda la sua sentenza anche (e nel caso specifico *soprattutto*) su *nuovi elementi di fatto* verificatisi soltanto dopo la decisione nazionale di ultima istanza¹⁶⁹. Oltre a sollevare questioni legate alla revisione della sentenza criticata da Strasburgo, questo modo di agire è anche contrario al principio della sussidiarietà.

Anche *singole sentenze* della Corte sono state oggetto di critiche. In seguito alla sentenza *Belilos* (1988) è stata addirittura discussa l'opzione di denunciare la Convenzione (cfr. sotto n. 7). Successivamente sono state ad esempio criticate le sentenze *Burghartz* (1994), concernente il diritto del cognome del coniuge¹⁷⁰, *Emonet et al.* (2007), concernente l'adozione in una relazione di concubinato¹⁷¹, la giurisprudenza sul *diritto assoluto di replica*¹⁷², le sentenze *Association Rhino* (2011) concernente lo scioglimento dell'associazione illecita¹⁷³ o *Gross* (2013) concernente l'aiuto al suicidio¹⁷⁴. Le sentenze in casi riguardanti il diritto in materia di stranieri suscitano un interesse particolare, soprattutto in ambito politico e nei media. Spesso questi casi concernono il rispetto alla vita privata e familiare; oggetto dell'esame da parte della Corte è il mancato rilascio o prolungamento dei permessi di soggiorno

¹⁶⁵ H. Seiler (nota 160), pag. 311 seg.; B. Pfiffner/S. Bollinger (nota 160), pag. 7 seg.; DTF 137 I 86, 100.

¹⁶⁶ Cfr. p. es. Interlaken, piano d'azione E., n. 9 a e b.

¹⁶⁷ Cfr. H. Aemisegger (nota 84), pag. 45 e 68 segg.

¹⁶⁸ Sentenze *Udeh contro la Svizzera* del 16 aprile 2013 e *Hasanbasic contro la Svizzera* dell'11 giugno 2013.

¹⁶⁹ H. Seiler (nota 160), pag. 323; un atteggiamento critico anche in DTF 139 I 325. In generale sull'accertamento dei fatti da parte della Corte, cfr. S. Schürer, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als Tatsacheninstanz. Zur Bedeutung divergierender Sachverhaltsfeststellungen durch den EGMR am Beispiel einiger Schweizer Fälle, EuGRZ 2014, pag. 512 segg.

¹⁷⁰ H. Hausheer, Der Fall Burghartz – oder: Vom bisweilen garstigen Geschäft der richterlichen Rechtsharmonisierung in internationalen Verhältnissen, EuGRZ 1995, pag. 579 segg.

¹⁷¹ F. Schürmann, Adoption im Konkubinationsverhältnis – Zum Urteil des EGMR in Sachen Emonet u.a. gegen die Schweiz vom 13. Dezember 2007, ZBJV 144 (2008), pag. 262 segg.

¹⁷² P. Goldschmid, Auf dem Weg zum endlosen Schriftenwechsel? Zum jüngsten die Schweiz betreffenden Urteil des EGMR zum Thema Gewährung des rechtlichen Gehörs, ZBJV 138 (2002), pag. 281 segg.

¹⁷³ M. Schubarth, Donnerschlag aus Strassburg, Weltwoche edizione 40/2011.

¹⁷⁴ M. Schubarth, Völkerrechtlicher Rasenmäher, Weltwoche edizione 10/2014.

6.2 **Contenuto**

Per illustrare l'influsso sul contenuto della Convenzione e della Corte occorre menzionare, da una parte, determinate sentenze e, dall'altra, la riforma della procedura di controllo.

6.2.1 **Giurisprudenza**

Soltanto 127 delle circa 17 000 sentenze pronunciate (solo Corte) fino alla fine del 2013 riguardano la Svizzera¹⁷⁸, il che equivale a meno dell'1 per cento. Ciononostante si può affermare che varie sentenze hanno assunto notevole importanza per lo sviluppo della giurisprudenza e sono successivamente servite da riferimento. Si tratta in particolare delle seguenti sentenze:

- *Minelli* (1983): sentenza di principio sull'ammissibilità dell'addossamento delle spese procedurali nonostante l'abbandono del procedimento penale;
- *Belilos* (1988): rielaborazione delle condizioni per la validità di riserve nei confronti della CEDU;
- *W.* (1993): sentenza di principio sulla durata della carcerazione preventiva;
- *Gül* (1996): sentenza di principio sulla ponderazione del diritto al rispetto della vita familiare e l'interesse a preservare l'ordine pubblico (limitazione dei permessi d'entrata nell'ambito del ricongiungimento familiare);
- *Balmer-Schafroth et al.* (1997): questione dell'applicabilità dell'articolo 6 CEDU alla procedura di autorizzazione di centrali nucleari;
- *Boultif* (2001): sentenza di principio sulla ponderazione del diritto al rispetto della vita familiare, da una parte, e l'interesse a preservare l'ordine pubblico, dall'altra (espulsione di stranieri che hanno commesso reati). I criteri di ponderazione sviluppati in questa sentenza sono stati in seguito applicati nella prassi con la designazione di «criteri Boultif».

Va inoltre osservato che la Svizzera presenta un numero relativamente alto di casi giudicati dalla Grande Camera¹⁷⁹. Tale collegio giudicante si occupa dei ricorsi che sollevano «una questione grave relativa all'interpretazione o all'applicazione» della Convenzione o «una questione grave di carattere generale» (art. 43 par. 2 CEDU). A titolo di esempio menzioniamo:

- *Stoll* (2007): confidenzialità nella corrispondenza diplomatica; compatibilità con l'articolo 10 CEDU della condanna di un giornalista per violazione dell'articolo 293 CP;
- *VgT Verein gegen Tierfabriken n. 2* (2009): delimitazione della competenza della Corte di giudicare (nuovi) ricorsi (art. 19 e 32 CEDU) e della competenza del Comitato dei Ministri di controllare l'esecuzione di sentenze precedenti (qui: VgT n. 1 [2001]) (art. 46 par. 2 CEDU);

¹⁷⁸ Cfr. allegato 9.

¹⁷⁹ Vgl. G. Malinverni (nota 71); per le cifre cfr. sopra, n. 4.4.2.

- *Neulinger e Shuruk* (2010): diritto al rispetto della vita familiare secondo l'articolo 8 CEDU e impegni derivanti dalla Convenzione dell'Aja sul rapimento internazionale di minori;
- *Tarakhel*: trasferimento di richiedenti l'asilo in Italia in virtù di Dublino II;
- *Gross* (sentenza della Corte del 2013; sentenza della Grande Camera del 30 settembre 2014): aiuto al suicidio; qualità della base legale;
- *Al Dulimi e Montana Management Inc.* (sentenza della Corte del 2013, pendente dinanzi alla Grande Camera): relazione tra gli obblighi risultanti dall'articolo 6 CEDU (accesso al tribunale), da una parte, e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, dall'altra.

6.2.2 Riforma delle istituzioni

I motivi e l'oggetto delle riforme che il meccanismo di controllo originariamente previsto dalla CEDU ha subito nel corso dei decenni sono stati illustrati al numero 2.2. Nella presente sezione intendiamo illustrare il ruolo che la Svizzera ha svolto in questo processo.

La prima grande fase di riforma si è conclusa con l'entrata in vigore del Protocollo n. 11; da allora a Strasburgo opera in modo permanente la Corte, mentre la precedente Commissione europea dei diritti umani è stata abolita. A livello politico, l'idea della «fusione» dei due organi è stata presentata per la prima volta dalla Svizzera, nel 1985 a Vienna in occasione della Conferenza dei ministri europei sui diritti umani¹⁸⁰. La riforma è poi entrata in vigore nel 1998.

La seconda fase di riforma si è conclusa con il Protocollo n. 14, che prevedeva altri importanti provvedimenti per sgravare la Corte. Anche nei preparativi per tale Protocollo d'emendamento la Svizzera ha svolto, insieme ad altri Stati, un ruolo guida¹⁸¹. Il Protocollo n. 14 è entrato in vigore nel 2010, dopo la ratifica da parte della Russia quale ultimo degli allora 46 Stati contraenti.

La Russia ha ratificato il Protocollo in occasione della Conferenza ministeriale di Interlaken sul futuro della Corte. Già tale fatto è stato un successo politico importante della Conferenza, visto che la Russia aveva a lungo bloccato l'entrata in vigore del Protocollo. La conferenza ha nel contempo avviato la terza grande fase di riforma, nell'ambito della quale, sulla base di piani d'azione concreti, si discutono provvedimenti a breve, medio e lungo termine. Conferenze successive hanno avuto luogo nel 2011 a Izmir e nel 2012 a Brighton; un'altra è prevista nella primavera del 2015 a Bruxelles.

¹⁸⁰ Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 23 novembre 1994 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), FF **1995** I 835; O. Jacot-Guillarmod (a c. di), *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, Kehl, Strasburgo, Arlington 1987.

¹⁸¹ Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 4 marzo 2005 concernente l'approvazione del Protocollo n. 14 del 13 maggio 2004 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il quale emenda il sistema di controllo della Convenzione, FF **2005** 1913.

7

Denuncia

7.1

Possibilità generale di denuncia e di riadesione

Secondo l'articolo 58 la Convenzione può essere denunciata non prima di un periodo di cinque anni a partire dall'adesione (par. 1). La parte contraente resta responsabile dei fatti compiuti prima che la denuncia produca effetto (par. 2).

La denuncia della Convenzione comporta obbligatoriamente anche la denuncia di tutti i protocolli aggiuntivi; viceversa la denuncia di uno solo (o di vari o di tutti) protocolli aggiuntivi è in prevalenza ritenuta ammissibile¹⁸². La denuncia non pregiudica una successiva riadesione senza che sia necessaria l'approvazione degli altri Stati contraenti. Anche una successiva riadesione con (nuove) riserve non è di per sé esclusa (ma cfr. sotto, n. 7.4).

Finora si è verificato soltanto un caso di denuncia della CEDU: nel 1969 la Grecia aveva denunciato la Convenzione sotto il regime militare, ma nel 1974 l'ha nuovamente ratificata (senza riserve).

In Svizzera la questione della denuncia della CEDU si è sinora posta una sola volta. Nella sentenza del 1988 *Belilos* contro la Svizzera, la Corte ha qualificato come riserva una dichiarazione interpretativa presentata dalla Svizzera, giudicandola nulla (cfr. sopra, n. 4.2.3). Nel Consiglio degli Stati è stato in seguito presentato un postulato che invitava il Consiglio federale a instradare l'eventuale denuncia preventiva della CEDU. Il Consiglio degli Stati ha respinto il postulato con un margine estremamente stretto di 16 voti contro 15 e con voto decisivo del presidente. Dal dibattito si può tuttavia dedurre che anche i parlamentari a favore del postulato non intendevano prendere in considerazione una denuncia effettiva della Convenzione; intendevano piuttosto sostenere una specie di moratoria che consentisse di ridisciplinare la situazione creatasi con l'abrogazione della riserva¹⁸³.

7.2

Denuncia e qualità di membro del Consiglio d'Europa

Secondo l'articolo 59 paragrafo 1 la CEDU è aperta alla firma dei membri del Consiglio d'Europa. Coerentemente l'articolo 58 paragrafo 3 stabilisce che cessa d'esser parte della Convenzione ogni parte contraente che cessa d'essere membro del Consiglio d'Europa.

Manca invece un disciplinamento esplicito della situazione inversa, cosicché si può presupporre che uno Stato che denuncia la CEDU non cessa contemporaneamente di essere membro del Consiglio d'Europa. Tuttavia gli Stati membri del Consiglio d'Europa concordano nel ritenere la CEDU e i suoi protocolli aggiuntivi un elemento centrale dei valori comuni del Consiglio. Una denuncia entrerebbe pertanto in conflitto con l'articolo 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa, che obbliga gli Stati membri a garantire a ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti dell'uomo

¹⁸² Messaggio del Consiglio federale del 7 maggio 1986 concernente l'approvazione dei Protocolli n. 6, 7 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, FF 1986 II 417, 422; Karpenstein/Mayer (nota 74), N 8 ad art. 59.

¹⁸³ Boll. Uff. 1988 S 554 segg.; A. Haefliger/F. Schürmann (nota 87), pag. 47; H. Aemisegger (nota 84), pag. 47.

e le libertà fondamentali. Questo giudizio è confermato dal fatto che gli Stati che dall'inizio degli anni Novanta hanno aderito al Consiglio d'Europa hanno dovuto impegnarsi a firmare contemporaneamente e a ratificare entro un anno la Convenzione e i suoi più importanti protocolli aggiuntivi¹⁸⁴.

Alla luce di tali considerazioni, l'opinione occasionalmente espressa secondo cui la denuncia della CEDU non avrebbe conseguenze gravi appare illusoria. Sarebbero invece probabili reazioni degli altri Stati contraenti e lo Stato denunciante potrebbe essere messo sotto pressione per abbandonare il Consiglio d'Europa. D'altronde, come *ultima ratio*, nel caso di una grave violazione dell'articolo 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa, l'articolo 8 dello stesso prevede anche la possibilità dell'espulsione¹⁸⁵. In tale contesto va rammentato che nel caso di una riadesione al Consiglio d'Europa lo Stato in questione dovrebbe nuovamente impegnarsi a ratificare la Convenzione e i suoi protocolli più importanti, tra i quali i Protocolli numero 1, 4 e 12, che attualmente non sono validi per la Svizzera.

Nella risposta all'interpellanza Brunner¹⁸⁶ il Consiglio federale ha ribadito di escludere «una denuncia della CEDU per motivi sia politici che giuridici. Sul piano internazionale la denuncia nuocerebbe gravemente alla credibilità politica della Svizzera. Implicherebbe automaticamente l'esclusione dal Consiglio d'Europa, di cui la Svizzera ha fatto propri i valori fondamentali in materia di diritti umani e di democrazia – e a cui ha aderito 50 anni fa.» La denuncia della Convenzione non lancerebbe soltanto un segnale negativo agli altri membri del Consiglio d'Europa mettendo in questione il carattere vincolante della CEDU; anche per gli abitanti del nostro Paese le conseguenze sarebbero gravi: anche se, in caso di denuncia della Convenzione, in Svizzera i diritti umani continuerebbero a essere rispettati poiché il diritto svizzero equivale in larga misura a quello della CEDU, la Svizzera si svincolerebbe dallo sviluppo del diritto da parte della Corte EDU e otto milioni di persone in Svizzera non potrebbero più far valere i propri diritti dinnanzi a una delle istituzioni più importanti per la tutela internazionale dei diritti umani.

7.3 Validità degli impegni internazionali nonostante la denuncia

Nella risposta all'interpellanza Brunner, il Consiglio federale ha inoltre ricordato che anche in caso di denuncia della CEDU rimarrebbero in vigore i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione federale nonché altri impegni internazionali il cui contenuto coincide in larga misura con le garanzie della Convenzione. Si tratta in particolare delle garanzie del Patto dell'ONU relativo ai diritti civili e politici, entrato in vigore per la Svizzera nel 1992¹⁸⁷. A differenza della CEDU, il Patto non prevede la possibilità della denuncia, di modo che quest'ultima va valutata secondo le regole della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati¹⁸⁸. Nel caso di un trattato che non contenga disposizioni relative alla denuncia, l'articolo 56 paragrafo 1 di tale Con-

¹⁸⁴ Karpenstein/Mayer (nota 74), N 7 ad art. 59.

¹⁸⁵ Cfr. anche W. Kälin/S. Schlegel (nota 61), pag. 22 segg., pubblicato sul sito www.skmr.ch.

¹⁸⁶ Ip. 13.3237 del 23.12.2011. Denuncia della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

¹⁸⁷ RS **0.103.2**

¹⁸⁸ RS **0.111**

venzione permette la denuncia soltanto se è accertato che era nell'intenzione delle parti accettare la possibilità di una denuncia o se il diritto alla denuncia può essere dedotto dalla natura del contratto. Per il Patto dell'ONU non è soddisfatta nessuna delle due condizioni e pertanto si ritiene in generale che questo strumento, che contiene, come detto, in gran parte le stesse garanzie della CEDU, non sia denunciabile¹⁸⁹.

La denuncia della CEDU non avrebbe inoltre alcuna ripercussione sulla validità delle garanzie del diritto internazionale consuetudinario¹⁹⁰.

7.4 Denuncia e riadesione con una nuova riserva

Come osservato in precedenza (cfr. n. 7.1), la CEDU permette, a determinate condizioni, sia la denuncia (art. 58) sia l'adesione con riserve (art. 57). Sinora la Corte non ha invece ancora deciso in merito all'ammissibilità della denuncia con successiva riadesione formulando nuove riserve. Il Tribunale federale ha approfondito la questione in relazione alla dichiarazione interpretativa riveduta della Svizzera in merito all'articolo 6 CEDU, mettendo in dubbio l'ammissibilità nel caso in cui la denuncia abbia l'unico scopo di ratificare immediatamente dopo la Convenzione con una nuova riserva¹⁹¹. Secondo il Tribunale federale tale modo di procedere potrebbe essere contrario allo spirito della Convenzione, poiché quest'ultima prevede la possibilità di rafforzare il vincolo del diritto internazionale con il progressivo ritiro delle riserve, ma non quella di annullare successivamente l'efficacia di singole disposizioni della CEDU. Inoltre, tale modo di procedere andrebbe probabilmente considerato un abuso del diritto. La dottrina condivide il parere del Tribunale federale, adducendo che altrimenti il meccanismo di controllo della CEDU potrebbe essere eluso, in quanto ogni Stato che non è d'accordo con una sentenza della Corte potrebbe denunciare la CEDU e ratificarla subito dopo formulando una riserva riguardante la sentenza. Non è certo un caso che sinora nessuno Stato abbia optato per questa soluzione tanto discutibile¹⁹².

Il rimprovero dell'abuso del diritto dovrebbe tuttavia ridursi se non sussiste uno stretto legame tra il motivo della denuncia e il contenuto della nuova riserva e se la riadesione non segue immediatamente la denuncia. In altre parole, non è di per sé inammissibile che uno Stato denunci la Convenzione (senza l'intenzione di ratificarla successivamente con nuove riserve) per poi riprendere in considerazione, alcuni anni dopo e in un contesto mutato, l'adesione con le riserve che in quel momento si

¹⁸⁹ Messaggio del Consiglio federale del 30 gennaio 1991 sull'adesione della Svizzera ai due Patti internazionali del 1966 concernenti i diritti dell'uomo e modificazione della legge federale sull'organizzazione giudiziaria FF 1991 I 925, 941; W. Kälin/J. Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 3^a ed., Basilea 2013, pag. 159; M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, 2^a ed., Kehl, Strassburg, Arlington 2005, Introduction N 32 segg.; cfr. anche Comitato dei diritti dell'uomo, Osservazioni generali n. 26 (1997), n. 2 e 3.

¹⁹⁰ Karpenstein/Mayer (nota 74), N 2 ad art. 58. Per maggiori dettagli sul concetto e contenuto del diritto internazionale consuetudinario W. Kälin/J. Künzli (nota 189), pag. 76 segg.

¹⁹¹ DTF 118 Ia 473, 487, consid. 7 c) cc)

¹⁹² L. Wildhaber, *Rund um Belilos. Die schweizerischen Vorbehalte und auslegenden Erklärungen zur Europäischen Menschenrechtskonvention im Verlaufe der Zeit und im Lichte der Rechtsprechung*, FS Batliner (1993), pagg. 323 e 335; cfr. anche Karpenstein/Mayer (nota 74), N 4 ad art. 58, con altri riferimenti.

rivelano necessarie alla luce delle condizioni poste dalla giurisprudenza della Corte, da una parte, e dall'ordinamento giuridico interno, dall'altra.

In tale contesto va inoltre osservato che è difficile formulare una riserva giuridicamente valida che persegua interessi generali. Secondo l'articolo 57 CEDU, gli Stati contraenti possono formulare riserve soltanto in riferimento a una particolare disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul loro territorio non sia conforme a tale disposizione. Non sono ammesse riserve di carattere generale o riferite a norme future. Compete alla Corte decidere in merito alla validità di una riserva. Non è pertanto ipotizzabile formulare una riserva che garantisca la possibilità di emanare e applicare norme costituzionali contrarie alla Convenzione¹⁹³.

7.5 Competenza di denuncia e referendum obbligatorio sulla riadesione

Nella perizia del 14 giugno 2006 riguardante «La competenza delle unità amministrative di concludere e sciogliere intese internazionali. Diritto e prassi svizzeri»¹⁹⁴, la Direzione del diritto pubblico internazionale e l'Ufficio federale di giustizia ritengono che, in virtù dell'articolo 184 capoverso 1 Cost., la competenza di denunciare trattati internazionali spetta in linea di massima al Consiglio federale. Nel contempo osservano che questo non esclude l'approvazione della denuncia da parte del Parlamento e neppure il referendum. Tale procedura di denuncia è tuttavia necessaria solo se era prevista già in occasione della conclusione del trattato o nel caso di trattati particolarmente importanti (a titolo di esempio è menzionata la CEDU).

In una sentenza del 2011, che tuttavia non riguardava una denuncia, bensì la rinuncia alla riconduzione di un trattato internazionale formalmente non più applicabile, il Tribunale amministrativo federale ha osservato che la rinuncia unilaterale del Consiglio federale senza partecipazione dell'Assemblea federale non era esplicitamente disciplinata e appariva, alla luce dell'articolo 166 capoverso 1 Cost., problematica e controversa nella dottrina¹⁹⁵.

La CEDU contiene ampie disposizioni sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali dell'individuo comparabili ai diritti fondamentali previsti dalla Costituzione federale. Nel corso dei decenni la Convenzione ha fortemente influito sugli ordinamenti giuridici nazionali. A prescindere dal giudizio su questa evoluzione, una denuncia della CEDU senza coinvolgere il Parlamento appare oggi improbabile. Per quanto riguarda la portata di tale coinvolgimento, parte della dottrina ritiene che, in caso di denuncia, il Parlamento non dovrebbe essere soltanto informato o consultato, bensì, trattandosi di una denuncia di portata politica eccezionale, avere la possibilità di pronunciarsi a favore di un decreto federale da sottoporre a referendum¹⁹⁶.

¹⁹³ Cfr. W. Kälin/S. Schlegel (nota 61), pag. 39 seg.

¹⁹⁴ Comunicazione della Direzione del diritto internazionale pubblico del DFAE e dell'Ufficio federale di giustizia del DFGP del 14 giugno 2006, GAAC 70.69.

¹⁹⁵ Sentenza del 7 maggio 2011, C-4828/2010, consid. 4.4.5.

¹⁹⁶ N. Blum/V. Naegeli/A. Peters, Die verfassungsmässigen Beteiligungsrechte der Bundesversammlung und des Stimmvolks an der Kündigung völkerrechtlicher Verträge, ZBl 114/2013, pag. 527 segg., 543, con ulteriori riferimenti.

Per la questione di un'eventuale riadesione alla CEDU, la prassi delle autorità federali prevede, in conformità con la dottrina, che un trattato internazionale deve essere approvato dal Popolo e dai Cantoni – oltre che nel caso menzionato all'articolo 140 capoverso 1 lettera b Cost. – anche se la sua importanza è paragonabile a quella della Costituzione federale («trattati internazionali di carattere costituzionale»). Di conseguenza un'eventuale riadesione alla CEDU dovrebbe sottostare a referendum obbligatorio.

8 Bilancio e prospettive future

8.1 Inizio timido – rapido sviluppo

Dopo aver eliminato vari ostacoli costituzionali, il nostro Paese ha ratificato la Convenzione nel 1974 con spirito positivo e nella convinzione «che il Paese deve partecipare all'importante movimento d'internazionalizzazione della protezione dei diritti dell'uomo»¹⁹⁷. Riferendosi a un rapporto precedente, il Consiglio federale osservava inoltre «che il compito consistente nel salvaguardare e sviluppare le libertà fondamentali veniva assumendo massima importanza. Trattasi di una delle costanti della politica che noi ci siamo sforzati di seguire per assicurare il rispetto del diritto. Tutto quindi deve essere messo in opera [...] per facilitare l'adesione della Svizzera alla convenzione europea dei diritti dell'uomo. È indubbio che questo testo, quando fosse incorporato al nostro ordinamento giuridico, avrebbe effetti positivi sul mantenimento e lo sviluppo delle nostre istituzioni, che sono appunto le istituzioni di uno Stato fondato sul diritto. Questa influenza si esercita già direttamente e indirettamente sulla nostra legislazione, nel senso di un rafforzamento delle libertà individuali e delle loro garanzie giudiziarie»¹⁹⁸. Sotto il profilo delle relazioni esterne il Consiglio federale sottolineava, tra le altre cose, che un'astensione da parte della Svizzera «rischierebbe di non più essere né comprensibile né argomentabile. Riteniamo inoltre che è importante, per il nostro Paese, far sentire la propria voce a Strasburgo, nel momento in cui si va sviluppando un'abbondante giurisprudenza davanti alla Commissione europea dei diritti dell'uomo».

Tale sviluppo della giurisprudenza ha in seguito assunto una portata che nessuno aveva previsto. In virtù del meccanismo di controllo, vincolante per tutti gli Stati contraenti, la citatissima «storia di successo della CEDU» ha fatto della Convenzione parte integrante di molti ordinamenti giuridici europei. A livello europeo essa ha decisamente rafforzato e ampliato lo Stato di diritto. La giurisprudenza dell'ex Commissione e della Corte ha creato, usando le parole dell'ex presidente Rolv Ryssdal, «un vero e proprio ordinamento pubblico delle libere democrazie europee». La Corte stessa ritiene oggi la Convenzione uno «strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo».

Nel corso dei decenni la Convenzione ha assunto un ruolo importante anche nella vita giuridica svizzera. Innumerevoli pubblicazioni specialistiche analizzano tale ruolo, e le questioni inerenti ai diritti fondamentali e umani vengono spesso esaminate sotto il profilo del diritto costituzionale e di quello della Convenzione. La

¹⁹⁷ Rapporto completo CEDU (nota 32), FF 1972 I 773, 780.

¹⁹⁸ Ivi, pag. 781, con riferimento al rapporto del Consiglio federale del 28 aprile 1971 sull'applicazione delle direttive della politica governativa durante la legislatura 1967–1971 (FF 1971 I 603).

Convenzione costituisce un metro per le autorità legislative e quelle che applicano il diritto, innanzitutto i tribunali della Confederazione e dei Cantoni. La giurisprudenza di Strasburgo ha soprattutto influito sulla giurisprudenza del Tribunale federale concernente i diritti fondamentali (a lungo non scritti) e sull'elenco dei diritti fondamentali della Costituzione federale. Anche se, in relazione ai ricorsi presentati contro la Svizzera, il numero delle condanne è esiguo (è stato accolto solo l'1,6 % dei ricorsi), determinate sentenze della Corte hanno reso necessario modificare la legislazione federale e cantonale, mentre altre hanno portato a un adeguamento della prassi delle autorità che applicano il diritto. Seppure in alcuni casi tali modifiche o adeguamenti abbiano richiesto molto tempo, si può affermare che le autorità coinvolte hanno messo in atto le decisioni di Strasburgo in modo tale da permettere al Comitato dei Ministri, cui compete il controllo dell'esecuzione delle sentenze, di chiudere definitivamente le procedure.

8.2 Voci critiche

Evidentemente non tutte le sentenze sono state accolte con entusiasmo. In questo la Svizzera non si distingue dagli altri Stati contraenti. È tuttavia interessante che nel corso degli anni il giudizio può cambiare. Sentenze come quelle nelle cause *Belilos* (accesso a un giudice), *Burghartz* (diritto del cognome dei coniugi) o *Jutta Huber* (imparzialità del giudice che ordina la carcerazione), che all'epoca hanno suscitato reazioni contrastanti, hanno senza dubbio contribuito a consolidare il nostro Stato di diritto. In tutti e tre i casi il diritto interno (art. 29a Cost.; art. 160 CC e art. 18 CPP) è stato adeguato non perché richiesto da Strasburgo, ma nella convinzione di aver trovato una soluzione oggettivamente convincente.

Ciononostante occorre prendere sul serio le incessanti critiche mosse alla giurisprudenza della Corte EDU. Tali critiche riguardano soprattutto l'interpretazione dinamico-evolutiva della Convenzione e il fatto che spesso la Corte decida alla stregua di un'istanza di ricorso con piena cognizione («quarta istanza»), correggendo sentenze di tribunali nazionali che, dopo attento esame, avevano negato una violazione della Convenzione. Che negli ultimi tempi le critiche si siano fatte più insistenti proprio in Svizzera è probabilmente anche dovuto a diverse iniziative popolari accettate in votazione e la cui applicazione concreta potrebbe essere in conflitto con la CEDU.

Non sono nuove neppure le critiche a uno sviluppo troppo dinamico delle garanzie della Convenzione. Già in passato alcuni autori invitavano a una certa prudenza, rinviando al carattere fondamentale dei diritti e delle libertà sancite dalla Convenzione e al rischio che tali garanzie potrebbero in ultima analisi risultarne indebolite¹⁹⁹. Tale rischio va tenuto d'occhio, ma nel contempo occorre sottolineare che l'interpretazione delle garanzie dei diritti fondamentali è sempre soggetta a una certa dinamica, d'altronde necessaria se s'intende tenere conto dell'evoluzione della società. In tale contesto il Consiglio federale rammenta che anche la giurisdizione

¹⁹⁹ Cfr. D. Thürer, EMRK und schweizerisches Verwaltungsverfahren, ZBl 87 (1996), pag. 264 seg.; C. Vautier, L'application de la CEDH et ses conséquences pratiques, JdT 1992 IV, Droit pénal n° 5, pag. 130; U. Zimmerli, Europäische Menschenrechtskonvention und schweizerische Verwaltungsverfahrensrechtspflege, in: Thürer/Weber/Zäch (a. c. di), Aktuelle Fragen zur EMRK, Zürich 1995, pag. 66. Cfr. anche J.A. Frowein/W. Peukert (nota 79), Einführung N 12; L. Wildhaber, «Mehr Menschenrechtsschutz ist nicht immer besser», NZZ del 8 settembre 2014.

del Tribunale federale è sempre stata di carattere «dinamico-evolutivo», in particolare per quanto riguarda la concretizzazione dell'articolo 4 vCost. (denegata giustizia formale e materiale) e il riconoscimento dei diritti fondamentali non scritti. Del resto la giurisprudenza di Strasburgo non presenta un quadro uniforme. Esistono sentenze in cui la Corte ha giudicato con ritegno riguardo a valori e tradizioni nazionali²⁰⁰. In altre sentenze ha invece dedotto dalla CEDU nuovi diritti fondandosi in parte sulla presunzione di obblighi positivi²⁰¹.

La critica alla giurisprudenza di «quarta istanza» si situa a un altro livello. Spesso si tratta di casi nei quali giudicare la necessità di un'ingerenza in una società democratica, ossia soprattutto il rispetto degli articoli 8 (vita privata e familiare, in particolare nel diritto in materia di stranieri) e 10 (libertà di espressione). Il meccanismo di controllo della CEDU si fonda sul principio della sussidiarietà. Spetta infatti agli Stati contraenti applicare la CEDU su scala nazionale, e il controllo di tale applicazione nel singolo caso compete ai tribunali nazionali. La Corte può e deve intervenire soltanto sussidiariamente, il che significa anche che essa può allentare il proprio controllo nella misura in cui gli Stati contraenti adempiono i propri obblighi di trasposizione e di applicazione della Convenzione. La Corte lo fa in un gran numero di ricorsi, dopo essersi accertata che le autorità nazionali abbiano esaminato il caso con la necessaria attenzione e alla luce della giurisprudenza di Strasburgo. Queste decisioni (non ulteriormente motivate e non pubblicate) fanno parte dell'elevato numero di ricorsi dichiarati irricevibili per assenza manifesta di motivazione. La richiesta dell'applicazione coerente ed efficace di tale prassi ha trovato espressione anche nelle dichiarazioni politiche adottate in occasione delle conferenze ministeriali di Interlaken, Izmir e Brighton²⁰².

8.3 La denuncia non è un'opzione

La richiesta dell'applicazione coerente del principio della sussidiarietà comprende già una delle *prospettive future*. Un'altra opzione – nuovamente discussa recentemente – riguarda la *denuncia* della Convenzione. Nella risposta all'interpellanza Brunner²⁰³, il Consiglio federale si è detto contrario a questa opzione, poiché non la ritiene opportuna per motivi politici e giuridici. L'adesione alla CEDU 40 anni fa ha contribuito a plasmare e consolidare lo Stato di diritto svizzero; la Convenzione ha influenzato la prassi giudiziaria e l'elenco dei diritti fondamentali della Costituzione federale vigente. Anche se non tutte le sentenze della Corte di Strasburgo sono egualmente convincenti, il Consiglio federale ritiene che il «punto di vista esterno» è

²⁰⁰ Cfr. p. es. i casi *Lautsi* (2011) concernente il crocifisso in scuole italiane; *S.A.S.* (2014) concernente il divieto del burqa in Francia; *Dahlab* (2001) concernente il divieto per un'insegnante in una scuola elementare ginevrina di portare il fazzoletto da testa islamico.

²⁰¹ Cfr. p. es. *Glor* (2009) concernente l'obbligo di versare la tassa d'esenzione dal servizio militare per chi è inabile al servizio in seguito al diabete; *Schlumpf* (2009) concernente il rifiuto della cassa malattie di addossarsi i costi di un'operazione.

²⁰² Cfr. p. es. la dichiarazione di Interlaken, parte E, n. 9: «*La Conférence, prenant acte du partage des responsabilités entre les Etats parties et la Cour, invite la Cour à: a. éviter de réexaminer des questions de fait ou de droit interne qui ont été examinées et décidées par les autorités nationales, en accord avec sa jurisprudence selon laquelle elle n'est pas un tribunal de quatrième instance; b. appliquer de façon uniforme et rigoureuse les critères concernant la recevabilité et sa compétence et à tenir pleinement compte de son rôle subsidiaire dans l'interprétation et l'application de la Convention.*».

²⁰³ Cfr. sopra, n. 5.3.

importante anche in futuro, poiché permette di mettere in questione una prassi consolidata, ma forse anche irrigidita dal punto di vista nazionale. La Corte può inoltre esprimersi in merito a questioni di fondo che vanno chiarite nell'interesse di tutti gli Stati contraenti. D'altronde le cifre, riportate in generale negli allegati 2 e 8 e per la Svizzera in particolare al numero 5.2.1 e nell'allegato 9, dimostrano che solo in pochissimi casi la Corte constata una violazione della Convenzione. Questo dato di fatto e la circostanza che varie condanne della Svizzera hanno portato a modifiche ormai generalmente accettate della legislazione e della prassi dovrebbero indurre a un atteggiamento più disteso nei confronti di «Strasburgo».

La denuncia della CEDU avrebbe ripercussioni importanti per la politica estera. Un'astensione unilaterale della Svizzera avrebbe conseguenze gravi. Ne risulterebbe, da una parte, un isolamento politico di portata imprevedibile, in quanto la Svizzera rifiuterebbe proprio quei valori fondamentali che da sempre sono condivisi dall'Europa e anche dalla Svizzera; dall'altra, la denuncia danneggerebbe notevolmente il sistema della tutela dei diritti umani del Consiglio d'Europa: la Convenzione e la Corte possono espletare i propri compiti soltanto se godono della legittimazione da parte di tutta l'Europa. Il Consiglio federale lo ha già sottolineato nei rapporti citati in precedenza, e tale giudizio è tuttora attuale e pertinente. Storicamente, la Svizzera ha sempre svolto un ruolo pionieristico nello sviluppo dei diritti dell'uomo e ha una responsabilità particolare in considerazione del suo grande impegno internazionale a favore dei diritti umani. Un ritiro dalla Convenzione nuocerebbe fortemente alla credibilità e alla reputazione della Svizzera.

8.4 Processo di riforma costante

Negli anni passati, con il contributo determinante della Svizzera, sono state realizzate *riforme* importanti del sistema di controllo originario. Tali riforme devono essere portate avanti al fine di garantire il buon funzionamento della Corte e la qualità della sua giurisprudenza. Le cause del sovraccarico della Corte sono molteplici e molteplici devono quindi essere anche le misure per ovviarvi. Occorre porre attenzione particolare al fatto che la Corte continua a doversi occupare di numerosi ricorsi riconducibili a lacune nel sistema giuridico di determinati Stati contraenti. In parte si tratta di gravi violazioni dei diritti umani, ma in ogni caso di lacune che non sono state eliminate nonostante le pertinenti sentenze della Corte. La rapida e completa attuazione delle sentenze da parte degli Stati contraenti sarà anche uno dei temi centrali della conferenza dei Ministri che si svolgerà nella primavera del 2015 su invito del governo belga. Occorre tenere d'occhio anche altre lacune del sistema di controllo. A causa del gran numero di ricorsi, la Corte non è ad esempio in grado di motivare le decine di migliaia di decisioni di irricevibilità. Lo stesso vale per le decisioni del collegio di filtraggio di accettare o rifiutare le domande di riesame da parte della Grande Camera; una lacuna che è fonte di insoddisfazione sia per il ricorrente sia per gli Stati coinvolti.

Nel corso dei decenni, la Convenzione e la giurisprudenza della Corte si sono notevolmente evolute e anche la procedura di controllo ha subito modifiche importanti. Dall'entrata in vigore della Convenzione il numero degli Stati contraenti si è più che quadruplicato e quello dei ricorsi è aumentato in misura ancora maggiore. Quanto alle attuali discussioni sulla *riforma a lungo termine*, il Consiglio federale approva l'idea di un dibattito aperto (*thinking out of the box*): oltre ai miglioramenti da

realizzare sulla base dell'attuale sistema di controllo, si tratta di discutere anche nuove proposte che potrebbero portare a una trasformazione radicale del sistema. L'obiettivo da perseguire è comunque quello di rafforzare la tutela dei diritti dell'uomo in Europa, preservare l'autorità della Corte e garantirne il funzionamento a lungo termine. Come sinora, la Svizzera parteciperà in modo attivo e costruttivo alle attuali e future discussioni di riforma.

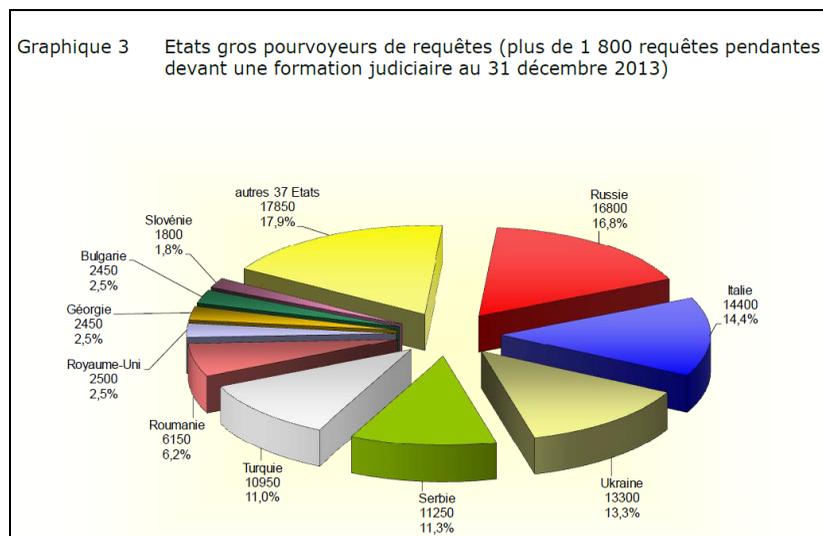
8.5 Prevista adesione dell'UE alla CEDU

Nella panoramica sulle prospettive future rientra anche la prevista *adesione dell'UE alla CEDU*. L'UE e il Consiglio d'Europa ritengono l'adesione, prevista sia nel trattato di Lisbona sia nel Protocollo n. 14 alla CEDU, un passo importante nello sviluppo della tutela dei diritti dell'uomo in Europa. L'UE (rappresentata dalla Commissione), da una parte, e i 47 Stati contraenti della CEDU, dall'altra, hanno negoziato una bozza del trattato di adesione. Quest'ultima è attualmente sottoposta alla Corte di giustizia dell'UE a Lussemburgo, che si pronuncerà sulla compatibilità con il diritto dell'UE. Il Consiglio federale accoglie con favore il progetto, poiché l'adesione dell'UE può rafforzare la tutela giurisdizionale individuale ed è nel contempo nell'interesse di uno sviluppo coerente della tutela dei diritti dell'uomo in Europa da parte della Corte di Strasburgo. La Svizzera ha svolto un ruolo attivo e critico nei negoziati e lo farà anche in eventuali trattative future. Il nostro Paese s'impegna affinché l'adesione dell'UE non porti a modifiche sostanziali del meccanismo di controllo e a uno spostamento degli equilibri a sfavore degli Stati che non sono membri dell'UE.

8.6 Relazione tra diritto internazionale e diritto nazionale

Un'ultima prospettiva riguarda infine il livello nazionale. Come osservato al numero 5.2.5, varie iniziative popolari recenti hanno reso evidenti potenziali conflitti con la CEDU. Anche se finora la Corte non ha giudicato alcun caso concreto di applicazione di dette iniziative, occorre osservare con attenzione questo problema. Il Consiglio federale continuerà ad impegnarsi per trovare soluzioni politiche adeguate che trovino il consenso di una maggioranza.

Stati con un elevato numero di ricorsi



(Cour européenne des droits de l'homme, Analyse statistique 2013, gennaio 2014, pag. 8).

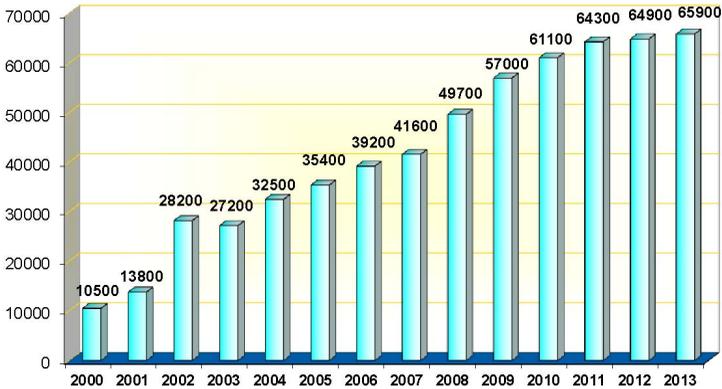
Evoluzione dei ricorsi 1959*-2013

	Requêtes attribuées à une formation judiciaire	Requêtes terminées par un arrêt	Requêtes rayées du rôle irrecevables ou déclarées	Requêtes terminées
	1959-2013	1959-2013	1959-2013	1959-2013
Albanie	782	54	312	366
Allemagne	26 691	250	25 897	26 147
Andorre	61	6	55	61
Arménie	2 028	49	1 042	1 091
Autriche	8 315	287	7 570	7 857
Azerbaïdjan	3 682	125	2 270	2 395
Belgique	4 518	149	3 926	4 075
Bosnie-Herzégovine	5 417	105	4 044	4 149
Bulgarie	12 339	614	9 324	9 938
Chypre	992	68	759	827
Croatie	11 410	286	10 153	10 439
Danemark	1 603	36	1 529	1 565
Espagne	9 386	137	8 853	8 990
Estonie	2 573	42	2 195	2 237
Fédération de Russie	120 273	2 370	101 203	103 573
Finlande	4 634	161	4 274	4 435
France	28 382	876	26 332	27 208
Géorgie	5 666	57	3 161	3 218
Grèce	6 758	766	4 575	5 341
Hongrie	7 221	318	5 178	5 496
Irlande	896	20	841	861
Islande	180	11	152	163
Italie	35 103	2 845	15 801	18 646
Lettonie	3 252	80	2 645	2 725
«L'ex-République yougoslave de Macédoine»	3 854	101	3 416	3 517
Liechtenstein	110	6	98	104
Lituanie	4 391	106	4 046	4 152
Luxembourg	546	42	491	533
Malte	257	56	147	203
République de Moldova	9 674	348	7 937	8 285
Monaco	70	4	62	66
Monténégro	1 662	29	843	872
Norvège	1 361	38	1 228	1 266
Pays-Bas	8 287	96	7 604	7 700
Pologne	57 928	1 048	55 302	56 350
Portugal	2 991	406	2 195	2 601
République slovaque	6 725	321	6 166	6 487
République tchèque	11 229	234	10 422	10 656
Roumanie	52 265	1 271	44 916	46 187
Royaume-Uni	22 065	576	18 734	19 310
Saint Marin	65	15	45	60
Serbie	20 584	361	9 039	9 400
Slovénie	8 059	304	5 987	6 291
Suède	9 214	88	8 949	9 037
Suisse	5 950	95	5 516	5 611
Turquie	58 481	3 846	43 858	47 704
Ukraine	56 427	3 661	39 538	43 199
TOTAL	644 357	22 764	518 630	541 394

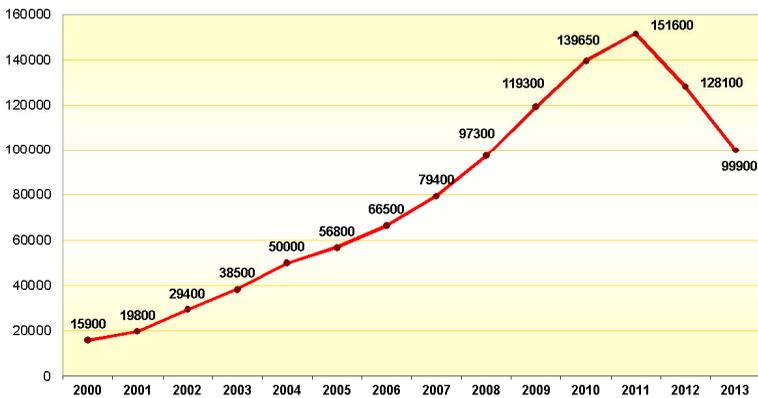
* Questa tabella comprende gli affari trattati dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo prima del 1959

Numero di ricorsi assegnati a un collegio giudicante³

Graphique 1 Requête attribuées à une formation judiciaire par an

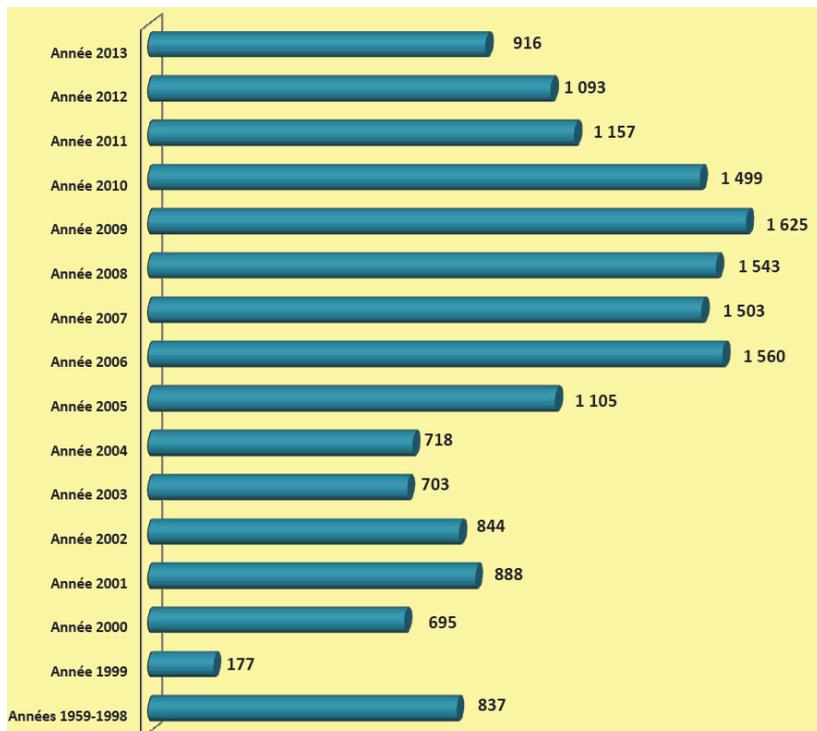


Graphique 2 Requête pendantes devant une formation judiciaire



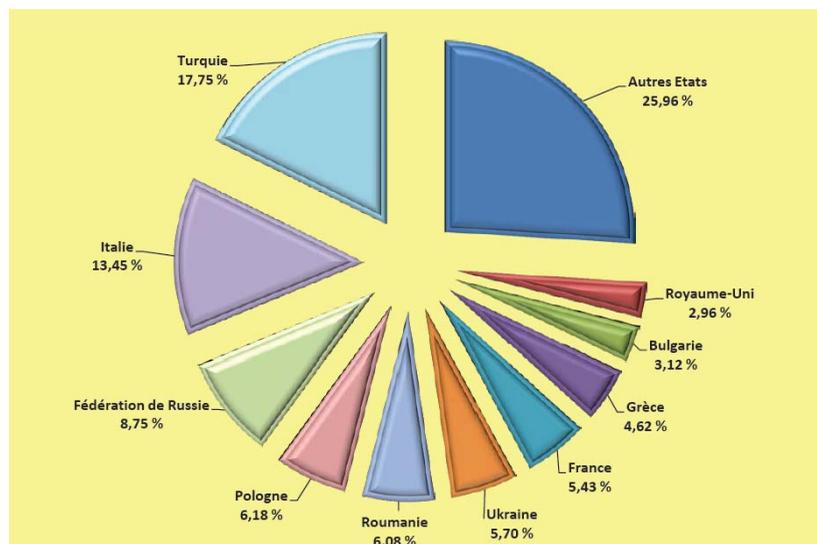
³ Les chiffres indiquent le nombre total de requêtes, y compris les requêtes jointes. Les chiffres sont arrondis. La croissance de 2002 s'explique par un changement de méthodes de travail qui a déplacé une grande partie du filtrage de requêtes irrecevables du stade pré-judiciaire administratif vers le stade judiciaire.

Sentenze pronunciate dalla Corte, per anno



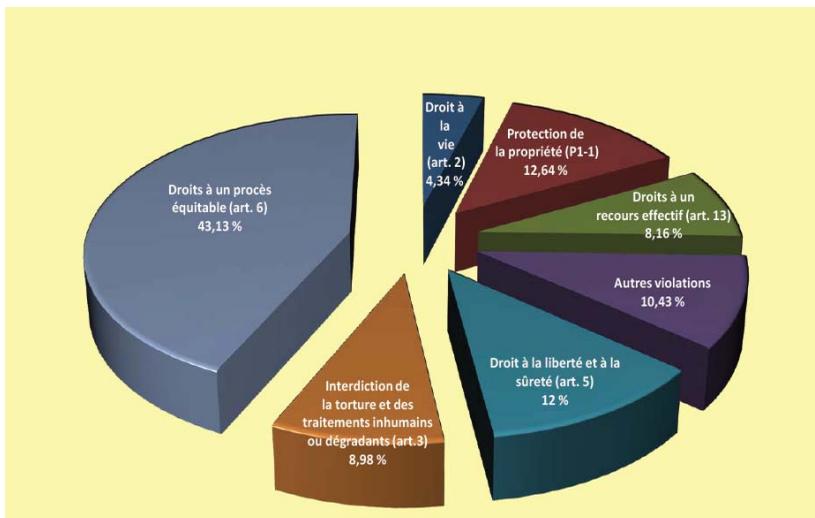
(Cour européenne des droits de l'homme, Aperçu 1959–2013 CEDH, febbraio 2014, pag. 4)

Sentenze pronunciate dalla Corte dalla sua istituzione, per Paese



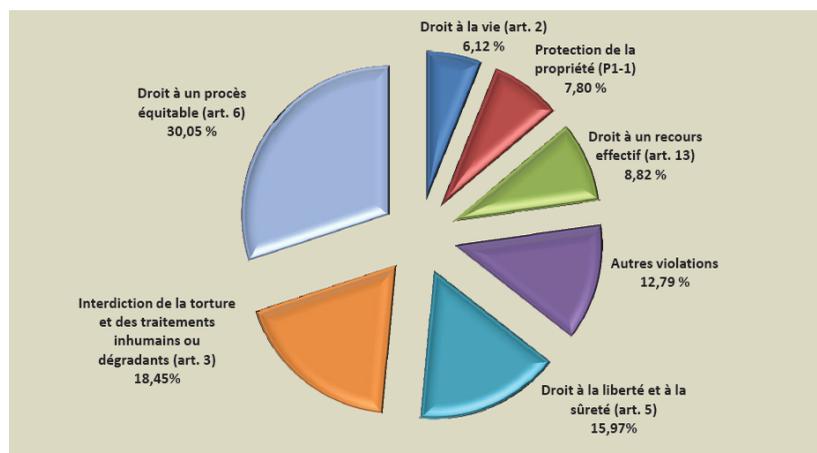
(Cour européenne des droits de l'homme, Aperçu 1959–2013 CEDH, febbraio 2014, pag. 4)

Oggetto delle sentenze di violazione pronunciate dalla Corte



(Cour européenne des droits de l'homme, Aperçu 1959–2013 CEDH, febbraio 2014, pag. 5)

Oggetto delle sentenze di violazione pronunciate dalla Corte nel 2013



(Cour européenne des droits de l'homme, La CEDH en faits & en chiffres 2013, gennaio 2014, pag. 7)

Statistica dell'Ufficio federale di giustizia sui ricorsi registrati contro la Svizzera e sul loro disbrigo (stato: 31.12.2013)

1. Ricorsi registrati contro la Svizzera

Commissione

28.11.1974–31.12.1987	500
1988	58
1989	104
1990	107
1991	113
1992	115
1993	123
1994	156
1995	137
1996	137
1997	155
1.1.–31.10.1998	155
totale	1860

Corte

1.11.1998–31.12.1998	22
1999	156
2000	187
2001	162
2002	214
2003	162
2004	203
2005	232
2006	277
2007	236
2008	261
2009	471
2010	368
2011	358
2012	326
2013	445
totale	4080

Totale dei ricorsi registrati contro la Svizzera: 5940

2. Ricorsi conclusi con una decisione del Comitato dei Ministri²⁰⁴ (grassetto = almeno una violazione constatata)

1. **Eggs I**, 19.10.1979 (art. 5, funzione dell'uditore in capo dell'esercito come istanza di ricorso in questioni disciplinari);
2. *Christinet*, 29.11.1979 (art. 5 par. 1 lett. a, ripristino dell'esecuzione per un delinquente abituale in libertà condizionale);
3. *Bonnechaux*, 27.06.1980 (art. 5 par. 3, durata della carcerazione preventiva);
4. *Schertenleib*, 01.07.1981 (art. 6; durata del procedimento penale);
5. *Temeltasch*, 24.03.1983 (art. 6 par. 3 lett. e, assistenza gratuita di un interprete; senso della dichiarazione interpretativa all'art. 6);
6. **Santschi et al.**, 24.03.1983 (art. 5, sei ricorsi riguardanti la funzione dell'uditore in capo dell'esercito come istanza di ricorso in questioni disciplinari);
7. *Kröcher e Möller*, 10.11.1983 (art. 3, condizioni di detenzione nella carcerazione preventiva);
8. *Pannetier*, 30.05.1986 (art. 6 par. 1, durata del procedimento penale);
9. **Adler**, 26.06.1986 (art. 6 par. 1, esame di un'azione di diritto amministrativo da parte del Tribunale federale quale unica istanza giudiziaria);
10. **I. e C.**, 23.11.1986 (art. 6 par. 2, addebito dei costi in caso di abbandono del procedimento);
11. *J. Müller*, 15.05.1992 (art. 6, durata della procedura dinnanzi al Consiglio di Stato del Cantone di Zurigo per l'autorizzazione di vendita di un unguento);
12. *G.*, 09.03.1993 (art. 8, espulsione di uno straniero sposato con una cittadina italiana domiciliata in Svizzera);
13. *Bouajila*, 14.12.1993 (art. 3, regime di carcerazione di un criminale pericoloso);
14. *N.*, 09.11.1993 (art. 6, durata del procedimento penale e amministrativo);
15. **R.**, 11.09.1995 (art. 6, accesso a un tribunale; validità di un'adozione);
16. **M.S. et al.**, 13.09.1996 (art. 6, indipendenza e imparzialità della commissione di ricorso per indennità estere; pubblicità e durata del procedimento);
17. *B.A. et al.*, 17.01.1995 (art. 6, indipendenza e imparzialità della commissione di ricorso per indennità estere; pubblicità e durata del procedimento);
18. *R.B.*, 15.12.1995 (art. 6, durata di un procedimento penale per reato economico);
19. *H.B.*, 13.09.1996 (art. 6, sottrazione d'imposta; pubblicità del procedimento);
20. **Stürm (I)**, 29.10.1997 (art. 8, corrispondenza durante l'esecuzione della pena);

²⁰⁴ Conformemente al sistema di controllo originario in vigore fino al 1998.

21. **Stürm (2)**, 14.01.1998 (art. 5 par. 3 e art. 6 par. 1, durata della carcerazione preventiva e del procedimento penale);
22. *Psychex*, 10.07.1998 (art. 10 CEDU, diffusione di informazioni in una clinica psichiatrica);
23. **C.B.**, 19.02.1999 (art. 6 par. 1, durata del procedimento penale);
24. *W.O.*, 24.07.2000 (art. 6 par. 1, durata del procedimento penale);
25. **Plumey**, 09.09.1996 (art. 5 par. 3, esame della carcerazione secondo CPP/BS);
26. **D'Amico**, 29.05.2000 (art. 6 par. 1, durata della procedura di autorizzazione di costruzione);
27. **P.B.**, 29.05.2000 (art. 5 par. 4, internamento in una clinica psichiatrica secondo il vecchio art. 43 CP; durata della procedura d'esame della legittimità della privazione della libertà).

3. Ricorsi conclusi con una decisione della Corte

(grassetto = almeno una violazione constatata; GC = Grande Camera):

1. *Schiesser*, 04.12.1976 (art. 5 par. 3, procuratore regionale del Cantone di Zurigo quale «funzionario autorizzato per legge a esercitare la funzione di giudice»);
2. **Minelli**, 25.03. 1983 (art. 6 par. 2, presunzione d'innocenza e addebito dei costi in caso di abbandono del procedimento causa prescrizione);
3. **Zimmermann e Steiner**, 13.07.1983 (art. 6 par. 1, durata di un procedimento dinanzi al Tribunale federale);
4. *Sutter*, 22.02.1984 (art. 6 par. 1, non pubblicità del dibattimento e della pronuncia della sentenza dinanzi al tribunale militare di cassazione);
5. **Sanchez-Reisse**, 21.10.1986 (art. 5 par. 3, durata e forma di una procedura concernente un'extradizione dinanzi al Tribunale federale);
6. **F.**, 18.12.1987 (art. 12, compatibilità del divieto di risposarsi ai sensi del vecchio art. 150 CC con l'art. 12 CEDU);
7. **Belilos**, 29.04.1988 (art. 6 par. 1, diritto di accesso a un tribunale, procedimento penale relativo a una contravvenzione, dichiarazione interpretativa della Svizzera all'articolo 6);
8. *Müller et al.*, 24.05.1988 (art. 10 e vecchio art. 204 CP, libertà d'espressione ed espressione artistica);
9. **Schönenberger e Durmaz**, 20.06.1988 (art. 8, mancata trasmissione di una lettera dell'avvocato al suo cliente in carcerazione preventiva);
10. *Schenk*, 12.07.1988 (art. 6 par. 1, 2 e art. 8, utilizzo di mezzi di prova ottenuti illegalmente);
11. *Groppera Radio*, 28.03.1990 (art. 10, divieto dell'inserimento di un'emittente radiofonica situata in Italia nella rete via cavo svizzera);

12. **Weber**, 22.05.1990 (art. 6 par. 1, pubblicità del procedimento; multa per una conferenza stampa su un'istruzione penale segreta; riserva della Svizzera all'art. 6);
13. **Autronic**, 22.05.1990 (art. 10, rifiuto dell'autorizzazione alla messa in servizio di un'antenna parabolica)
14. **Huber**, 23.10.1990 (art. 5 par. 3, procuratore regionale del Cantone di Zurigo quale giudice della carcerazione e nel contempo procuratore);
15. **Quaranta**, 24.05.1991 (art. 6 par. 3 lett. c, difensore d'ufficio nel procedimento penale);
16. **S.**, 28.11.1991 (art. 6 par. 3 lett. c, sorveglianza della corrispondenza della difesa durante la carcerazione preventiva);
17. **Lüdi**, 15.06.1992 (art. 8, art. 6, intervento di un agente infiltrato in un procedimento penale per reati in materia di stupefacenti);
18. **W.**, 26.01.1993 (art. 5 par. 3, durata della carcerazione preventiva);
19. **Kraska**, 19.04.1993 (art. 6 cpv. 1, procedimento equo; osservazione di un giudice federale di non aver potuto leggere attentamente l'intero atto di ricorso);
20. **Schuler-Zraggen**, 24.06.1993 (art. 6 par. 1, art. 14, diritti risultanti dall'assicurazione contro l'invalidità; pubblicità del procedimento);
21. **Imbriosca**, 24.11.1993 (art. 6 par. 1 e 3, diritto alla difesa nella procedura investigativa e nell'inchiesta; interrogatorio da parte della polizia e del giudice istruttore in assenza del difensore);
22. **Hurtado**, 28.01.1994 (art. 3, trattamento disumano e degradante durante il fermo di polizia);
23. **Burghartz**, 22.02.1994 (art. 8 e 14, cognome di famiglia: diritto del marito di anteporre il proprio cognome al cognome della moglie scelto come cognome di famiglia all'estero);
24. **Scherer**, 25.03.1994 (art. 10, condanna per noleggio di video a contenuto pornografico);
25. **Schuler-Zraggen**, 31.01.1995 (vecchio art. 50: diritto agli interessi sulla rendita d'invalidità nell'ambito della riparazione di danni materiali);
26. **Gül**, 19.02.1996 (art. 8, ricongiungimento familiare);
27. **Thomann**, 10.06.1996 (art. 6 par. 1, riesame dopo procedura contumaciale);
28. **Ankerl**, 23.10.1996 (art. 6 par. 1, parità d'armi nel procedimento civile; audizione degli interessati in quanto persone informate sui fatti, da una parte, e in quanto testimoni sotto giuramento, dall'altra);
29. **Nideröst-Huber**, 18.02.1997 (art. 6 cpv. 1, parità d'armi dinanzi al Tribunale federale, vecchio art. 56 OG);
30. **Balmer-Schafroth et al.**, 26.08.1997 (art. 6 par. 1, accesso a un tribunale, proroga dell'autorizzazione d'esercizio della centrale nucleare di Mühleberg);
31. **A.P., M.P. e T.P.**, 29.08.1997 (art. 6 par. 1 e 2, responsabilità degli eredi per ricupero d'imposta e imposte sanzionatorie);

32. **E.L., R.L. e J.O.-L.**, 29.08.1997 (art. 6 par. 1 e 2, responsabilità degli eredi per recupero d'imposta e imposte sanzionatorie);
33. **R.M.D.**, 26.09.1997 (art. 5 par. 4, diritto all'esame giudiziario della carcerazione nel procedimento collettivo);
34. **Camenzind**, 16.12.1997 (art. 8 e 13, perquisizione domiciliare nel procedimento amministrativo);
35. **Kopp**, 25.03.1998 (art. 8 e 13, sorveglianza telefonica in uno studio legale);
36. **Schöpfer**, 20.05.1998 (art. 10, dichiarazioni alla stampa sull'incompetenza delle autorità di perseguimento penale; procedura scritta);
37. **Hertel**, 25.08.1998 (art. 10, libertà d'opinione e legge federale contro la concorrenza sleale);
38. **Ali**, 05.08.1998, (art. 5 par. 1 lett. f, internamento secondo la legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) in seguito all'impossibilità dell'espulsione);
39. **Oliveira**, 30.07.1998 (art. 4 Protocollo n. 7, *ne bis in idem*);
40. **Amann**, 16.02.2000 (art. 8 e 13, sorveglianza telefonica, allestimento e conservazione di una scheda concernente il ricorrente);
41. **Kiefer**, 28.03.2000 (art. 6 cpv. 1, durata di un procedimento in materia di assicurazioni sociali);
42. **Athanassoglou et al.**, 06.04.2000 (precedentemente Greenpeace et al.) (art. 6 par. 1, accesso a un tribunale, proroga dell'autorizzazione d'esercizio per la centrale nucleare di Beznau II);
43. **G.B.**, 30.11.2000 (art. 5 par. 4, durata della procedura d'esame della carcerazione ai sensi della legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale, PP);
44. **M.B.**, 30.11.2000 (art. 5 par. 4, durata della procedura d'esame della carcerazione ai sensi della PP);
45. **Wettstein**, 21.12.2000 (art. 6 par. 1, indipendenza e imparzialità di un tribunale amministrativo; cumulo della funzione di avvocato e di giudice);
46. **D.N.**, 29.03.2001 (Art. 5 par. 4, procedimento concernente la privazione della libertà a scopo assistenziale; cumulo della funzione di perito e di giudice);
47. **H.B.**, 05.04.2001 (art. 5 par. 2 e 3, art. 13, diritto all'informazione, esame della carcerazione ai sensi del CPP/SO);
48. **J.B.**, 03.05.2001 (art. 6 par. 1, multa per reticenza nel procedimento per sottrazione d'imposta; *ne bis in idem*);
49. **Medenica**, 4.06.2001 (art. 6, procedura contumaciale);
50. **VgT**, 28.06.2001 (art. 10, 13, 14, rifiuto della SSR di diffondere uno spot pubblicitario del ricorrente);
51. **F.R.**, 28.06.2001 (art. 6 par. 1, parità d'armi dinanzi al Tribunale federale delle assicurazioni sociali);

52. **Boultif**, 02.08.2001 (art. 8, mancato rinnovo del permesso di dimora del ricorrente sposato con una cittadina svizzera e reo di aver commesso un reato);
53. **Ziegler**, 21.02.2002 (art. 6 par. 1, parità d'armi dinnanzi al Tribunale federale);
54. **H.M.**, 26.02.2002 (art. 5 par. 1 lett. e, privazione della libertà a scopo assistenziale e nozione di «grave stato di abbandono»);
55. **Demuth**, 05.11.2002 (art. 10, rigetto della domanda per un canale televisivo a tema);
56. **Müller**, 05.11.2002 (art. 6 par. 1, durata di una procedura d'espropriazione);
57. **Minjat**, 28.10.2003 (art. 5 par. 1 e 4, proroga della carcerazione preventiva senza motivazione nel Cantone di Ginevra);
58. **Linnekogel**, 1.3.2005 (art. 6 cpv. 1, accesso a un tribunale in caso di sequestro e distruzione di materiale razzista);
59. **Contardi**, 12.7.2005 (art. 6 par. 1, consultazione degli atti della controparte);
60. **Munari**, 12.7.2005 (art. 6 par. 1 e 3, durata del procedimento penale);
61. **Spang**, 11.10.2005 (art. 6 par. 1, parità d'armi dinnanzi al Tribunale federale delle assicurazioni);
62. **Hurter**, 15.12.2005 (art. 6 par. 1, carattere civile di un procedimento disciplinare contro un avvocato; pubblicità del dibattimento);
63. **Scavuzzo-Hager u.a.**, 07.02.2006 (art. 2, 3 e 6, uso di violenza in occasione dell'arresto con conseguente morte; obbligo d'indagine);
64. **Dammann**, 25.04.2006 (art. 10, pena per un giornalista per incitamento alla violazione del segreto d'ufficio);
65. **Bianchi**, 22.06.2006 (art. 8, rapimento di minori);
66. **Fuchser**, 13.07.2006 (art. 5 par. 4, liberazione da una misura stazionaria; durata del procedimento);
67. **Jäggi**, 13.7.2006 (art. 8, diritto a conoscere le proprie origini);
68. **Ressegatti**, 13.7.2006 (art. 6, diritto di replica, parità d'armi);
69. **Mc Hugo**, 21.09.2006 (art. 6 par. 1, durata del procedimento penale);
70. **Monnat**, 21.09.2006 (art. 10, constatazione di una violazione della concessione da parte della Télévision Suisse Romande);
71. **Kaiser**, 15.03.2007 (art. 5 par. 3 e 5, diritto di essere condotto senza indugio dinnanzi al giudice dell'arresto e procedura di riparazione della detenzione);
72. **Kessler**, 26.07.2007 (art. 6 par. 1, parità d'armi, diritto di replica);
73. **Weber**, 26.07.2007 (art. 5 par. 1, carcerazione preventiva durante la procedura di trasformazione del trattamento ambulatorio in trattamento stazionario);

74. *Stoll*, 10.12.2007 (art. 10, condanna di un giornalista per aver pubblicato dibattimenti ufficiali segreti (GC; sentenza della Camere del 25.04.2006)²⁰⁵;
75. *Emonet et al.*, 13.12.2007 (art. 8 e 12, adozione da parte di concubini);
76. *Foglia*, 13.12.2007 (art. 6 par. 1 e art. 10, procedimento disciplinare contro un avvocato per dichiarazioni pubbliche sulla qualità dell'istruzione penale);
77. *Hadri-Vionnet*, 14.02.2008 (art. 8, diritto dei genitori a un degno funerale per il loro figlio nato morto);
78. *Meloni*, 10.04.2008 (art. 5 par. 1, rifiuto della domanda di scarcerazione come base per il proseguimento della carcerazione preventiva);
79. *Emre*, 22.05.2008 (art. 8, espulsione di una persona che ha commesso un reato);
80. *Carlson*, 06.11.2008 (art. 8, rapimento di minori);
81. *Schlumpf*, 08.01.2009 (art. 6 e 8, procedimento equo, pubblicità del dibattimento, rimborso da parte della cassa malati dei costi medici per il cambiamento del sesso)²⁰⁶;
82. *Glor*, 30.04.2009 (art. 4 par. 3 lett. b e 14, mancata ammissione al servizio militare e obbligo di versare la tassa d'esenzione)²⁰⁷;
83. *VgT Verein gegen Tierfabriken^(bis)*, 30.06.2009 (art. 10, rifiuto di mettere in onda uno spot televisivo; GC)²⁰⁸;
84. *Gsell*, 08.10.2009 (art. 10, ingerenza nell'esercizio della professione di giornalista a causa del rifiuto di accedere al WEF);
85. *Shabani*, 05.11.2009 (art. 5 par. 3, durata della carcerazione preventiva);
86. *Werz*, 17.12.2009 (art. 6 cpv. 1, durata del procedimento penale e parità d'armi dinanzi al Tribunale federale);
87. *Borer*, 10.06.2010 (art. 5 par. 1, base legale di una detenzione dopo l'espiazione di una pena);
88. *Schwizgebel*, 10.06.2010 (art. 8 in combinato disposto con l'art. 14, rifiuto dell'adozione singola a causa dell'età dell'aspirante all'adozione);
89. *Neulinger e Shuruk*, 06.07.2010 (art. 8, rapimento di minori; GC; sentenza della Camera del 08.01.2009)²⁰⁹;
90. *Mengeshu Kimfe*, 29.07.2010 (art. 8, ricongiungimento familiare);
91. *Agraw*, 29.07.2010 (art. 8 cpv. 1, rifiuto di una domanda d'asilo, espulsione dopo soggiorno pluriennale e matrimonio in Svizzera);
92. *Pedro Ramos*, 14.10.2010 (art. 6 par. 1, diritto d'accesso a un tribunale, gratuito patrocinio);
93. *Schaller-Bossert*, 28.10.2010 (art. 6 par. 1, parità d'armi dinanzi al Consiglio di Stato e al Tribunale federale);

²⁰⁵ Accettata la domanda del Governo di rinvio alla Grande Camera.

²⁰⁶ Rifiutata la domanda del Governo di rinvio alla Grande Camera.

²⁰⁷ Rifiutata la domanda del Governo di rinvio alla Grande Camera.

²⁰⁸ Accettata la domanda del Governo di rinvio alla Grande Camera.

²⁰⁹ Accettata la domanda dei ricorrenti di rinvio alla Grande Camera.

94. **Losonci Rose und Rose**, 09.11.2010 (art. 8 e 14, diritto del cognome dei coniugi);
95. **Jusic**, 02.12.2010 (art. 5 par. 1 lett. f, par. 4 e 5, carcerazione in vista di rinvio coatto; durata della procedura d'esame della carcerazione; indennizzo per carcerazione illecita);
96. **Gezginçi**, 09.12.2010 (art. 8, espulsione di un cittadino turco);
97. **Ellès et al.** 16.12.2010 (art. 6 par. 1, parità d'armi dinnanzi al Tribunale federale);
98. **Haas**, 20.01.2011 (art. 8, diritto al suicidio);
99. **Tinner Urs e Marco**, 26.04.2011 (art. 5 par. 1 lett. c, par. 3 e 4, durata della carcerazione preventiva; diritto all'esame giudiziario della carcerazione);
100. **M.**, 26.04.2011 (art. 8, mancato rilascio del passaporto a causa di una segnalazione in RIPOL);
101. **Steulet**, 26.04.2011 (art. 6 par. 1, imparzialità del Tribunale federale);
102. **Küçük**, 17.05.2011 (art. 8, rapimento di minori);
103. **Adamov**, 21.06.2011 (art. 5 par. 1 lett. f, nozione e liceità della carcerazione in vista dell'estradizione)²¹⁰;
104. **Portmann (II)**, 11.10.2011 (art. 3 e 13, trattamento di una persona sospettata di aver commesso un reato e diritto a un'indagine efficiente)²¹¹;
105. **Association Rhino**, 11.10.2011 (art. 11, scioglimento di un'associazione a causa del suo scopo illecito)²¹²;
106. **Emre (II)**, 11.10.2011 (art. 8 e 46, espulsione di una persona che ha commesso un reato; riduzione della durata del divieto d'entrata in seguito a una sentenza della CEDU);
107. **Khelili**, 18.10.2011 (art. 8, protezione dei dati/schedatura di una donna come prostituta)²¹³;
108. **Chambaz**, 05.04.2012 (art. 6, recupero d'imposta e procedimento per sottrazione d'imposta; diritto di tacere);
109. **Società svizzera di radiotelevisione**, 21.06.2012 (art. 10, divieto di preparare un contributo televisivo su una detenuta nel penitenziario di Hindelbank);
110. **Mouvement raélien suisse**, 13.07.2012, (art. 10, divieto di affiggere un manifesto; GC; sentenza della Camera del 13.01.2011)²¹⁴;
111. **Nada**, 12.09.2012 (art. 5 par. 1 e 4, art. 8 e 13, iscrizione nell'allegato all'ordinanza sui taliban; nozione di privazione della libertà; ingerenza nella vita privata e familiare; diritto a un ricorso efficace in caso di sanzioni fondate su risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU; GC²¹⁵);

210 Rifiutata la domanda del ricorrente di rinvio alla Grande Camera.

211 Rifiutata la domanda del ricorrente di rinvio alla Grande Camera.

212 Rifiutata la domanda del Governo di rinvio alla Grande Camera.

213 Rifiutata la domanda della ricorrente di rinvio alla Grande Camera.

214 Accettata la domanda del ricorrente di rinvio alla Grande Camera.

215 Cessione alla Grande Camera.

112. *Joos*, 15.11.2012 (art. 6 par. 1, diritto ad esprimere un parere sugli atti della controparte);
113. *Kissiwà Koffi*, 15.11.2012 (art. 8, espulsione di una persona che ha commesso un reato);
114. *Shala*, 15.11.2012 (art. 8, espulsione di una persona che ha commesso un reato)²¹⁶;
115. *Pesukic*, 06.12.2012 (art. 6 par. 3 lett. d, diritto a un procedimento equo e testimoni anonimi);
116. *Udeh*, 16.04.2013 (art. 8, espulsione di una persona che ha commesso un reato)²¹⁷;
117. *Hasanbasic*, 11.06.2013 (art. 8, espulsione in seguito a dipendenza dall'aiuto sociale e soggiorno in patria)²¹⁸;
118. *Locher u.a.*, 30.07.2013 (art. 6 par. 1, diritto ad esprimere un parere sugli atti della controparte);
119. *Berisha*, 30.07.2013 (art. 8, diritto al ricongiungimento familiare)²¹⁹;
120. *Polidario*, 30.07.2013 (art. 8, rapimento di minori in Svizzera, autorità parentale, diritto di visita e titolo di soggiorno)²²⁰;
121. *Roduit*, 03.01.2013 (art. 6 par. 1, durata del procedimento)²²¹;
122. *Dembele*, 24.09.2013 (art. 3, divieto di trattamenti inumani e diritto a un'indagine efficace circa presunte aggressioni da parte della polizia)²²²;
123. *Wyssenbach*, 22.10.2013 (art. 6 par. 1, diritto ad esprimere un parere sugli atti della controparte);
124. *Bolech*, 29.10.2013 (art. 5 par. 1, privazione della libertà, presupposti della carcerazione preventiva);
125. *Al-Dulimi e Montana Management Inc.*, 26.11.2013 (art. 6 par. 1, diritto d'accesso a un tribunale in caso di misure fondate su risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU; pendente dinanzi alla GC)²²³;
126. *Vazquez*, 26.11.2013 (art. 8, espulsione di una persona che ha commesso un reato);
127. *Perinçek*, 17.12.2013 (art. 10, negazione del genocidio degli armeni; pendente dinanzi alla GC)²²⁴.

²¹⁶ Rifiutata la domanda del ricorrente di rinvio alla Grande Camera.

²¹⁷ Rifiutata la domanda del Governo di rinvio alla Grande Camera.

²¹⁸ Rifiutata la domanda del Governo di rinvio alla Grande Camera.

²¹⁹ Rifiutata la domanda del ricorrente di rinvio alla Grande Camera.

²²⁰ Rifiutata la domanda del ricorrente di rinvio alla Grande Camera.

²²¹ Rifiutata la domanda del ricorrente di rinvio alla Grande Camera.

²²² Rifiutata la domanda del Governo di rinvio alla Grande Camera.

²²³ Approvata la domanda del Governo di rinvio alla Grande Camera.

²²⁴ Approvata la domanda del Governo di rinvio alla Grande Camera.

