

**Messaggio  
concernente l'approvazione dei Protocolli n. 6, 7 e 8  
della Convenzione europea per la salvaguardia  
dei diritti dell'uomo**

del 7 maggio 1986

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio ci pregiamo sottoporvi, per approvazione, tre disegni di decreto federale relativi alla ratificazione di tre Protocolli della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Trattasi dei tre Protocolli seguenti:

- Protocollo addizionale n. 6 relativo all'abolizione della pena di morte (Trattato europeo n. 114);
- Protocollo addizionale n. 7 che completa la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Trattato europeo n. 117);
- Protocollo n. 8 che accelera la procedura davanti la Commissione europea dei diritti dell'uomo (Trattato europeo n. 118).

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

7 maggio 1986

In nome del Consiglio federale svizzero:  
Il presidente della Confederazione, Egli  
Il cancelliere della Confederazione, Buser



## Compendio

*Con l'adesione al Consiglio d'Europa il 6 maggio 1963, la Svizzera si è impegnata a collaborare attivamente ed in buona fede al perseguimento degli obiettivi statutari di questa organizzazione. Uno degli scopi principali del Consiglio d'Europa è la protezione dei diritti dell'uomo. A tal fine è stata adottata la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), ratificata dalla Svizzera nel 1974. Con la ratificazione dei Protocolli n. 6, 7 e 8 della CEDU, la Svizzera manifesta la sua volontà di continuare a contribuire ad una salvaguardia efficace dei diritti dell'uomo.*

*La Svizzera, ratificando il Protocollo addizionale n. 6, s'impegna sul piano internazionale a sopprimere, rispettivamente a non reintrodurre, la pena di morte in tempo di pace. Il Protocollo addizionale n. 7 si propone di completare i diritti civili e politici garantiti dalla CEDU. A differenza dei Protocolli addizionali n. 6 e 7, il Protocollo n. 8 non si limita a completare la Convenzione, bensì a introdurre modificazioni procedurali ed organiche. La finalità del Protocollo è innanzitutto quella di accelerare la trattazione delle domande pendenti davanti alla Commissione europea dei diritti dell'uomo.*

# 1 **La Svizzera e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.** **Situazione iniziale**

La Svizzera ha ratificato nel 1974 la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Oltre alla Convenzione, essa ha ratificato i Protocolli addizionali n. 2 (elaborazione di pareri consultivi da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo), 3 e 5 (disposizioni procedurali). In quell'occasione si rinunciò per contro a ratificare i Protocolli addizionali n. 1 e 4 (entrambi completano l'elenco dei diritti garantiti dalla Convenzione; cfr. rapporto completo del Consiglio federale all'Assemblea federale circa la CEDU del 23 febbraio 1972, FF 1972 I 780, 781). Non si è potuto ancora dar seguito all'intenzione di ratificare in un secondo tempo il Protocollo addizionale n. 1. In occasione della procedura di consultazione su questo tema, la maggioranza dei Cantoni ha espresso profonde riserve, segnatamente nei confronti del «diritto all'istruzione». Il nostro Consiglio ha quindi deciso, il 25 giugno 1985, di rinunciare per ora alla ratifica del Protocollo addizionale n. 1. La ratificazione del Protocollo addizionale n. 4 era già stata precedentemente rimandata (cfr. il nostro terzo rapporto del 22 febbraio 1984 sulla posizione svizzera rispetto alle Convenzioni del Consiglio d'Europa, FF 1984 I 616, 626-627).

Con l'adesione alla CEDU, la Svizzera ha riconosciuto, per la durata di 3 anni, il diritto di domanda individuale (art. 25 CEDU). In seguito la dichiarazione di riconoscimento è stata rinnovata regolarmente dal nostro Consiglio (sull'esito e le conseguenze di alcuni affari svizzeri dinnanzi agli organi della CEDU, cfr. Terzo rapporto, FF 1984 I 616, 670-674).

## 2 **Protocollo addizionale n. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 28 aprile 1983 relativo all'abolizione della pena di morte (Trattato europeo n. 114)**

### 21 **Introduzione**

Il Protocollo addizionale n. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ha per scopo l'abolizione della pena di morte ed è l'espressione di una tendenza generale, manifestatasi sul piano nazionale e internazionale, in favore della soppressione di questa sanzione penale nel diritto degli Stati.

Nel 1950, quando fu elaborata la CEDU, quest'evoluzione era soltanto agli inizi. Non stupisce dunque che l'articolo 2 della CEDU, che garantisce il diritto alla vita di ogni persona, consenta espressamente la pena capitale. Il numero 1 di questa disposizione prevede:

Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza pronunciata da un tribunale, nei casi in cui il delitto sia punito dalla legge con tale pena.

Anche sedici anni più tardi, quando si trattò di elaborare il Patto internazionale delle Nazioni Unite relativo ai diritti civili e politici, il cui articolo 6 paragrafo 1 qualifica il diritto alla vita come inerente alla persona umana,

i tempi non erano ancora maturi per rinunciare alla pena capitale. Il fatto che nel Patto (par. 2, 4, 5 e 6) siano stati posti limiti più angusti alla pena di morte testimonia tuttavia una certa evoluzione:

*Articolo 6*

- (1) Il diritto alla vita è inerente alla persona umana. Questo diritto deve essere protetto dalla legge. Nessuno può essere privato arbitrariamente della vita.
- (2) Nei Paesi ove la pena di morte non è stata soppressa, la condanna a morte può essere pronunciata soltanto per i crimini più gravi, conformemente alla legislazione in vigore al momento della commissione del crimine, la quale non deve essere in contraddizione con il presente Patto né con la Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio. La pena di morte può essere eseguita soltanto in forza di una sentenza definitiva emessa da un tribunale competente.
- ...
- (4) Ogni condannato a morte ha il diritto di chiedere la grazia o la commutazione della pena. L'amnistia, la grazia o la commutazione della pena di morte possono essere accordate in tutti i casi.
- (5) Una sentenza di morte non può essere irrogata per crimini commessi da persone minori di anni diciotto e non può essere eseguita su donne incinte.
- (6) Alcuna disposizione del presente articolo può essere invocata per ritardare o abolire l'abolizione della pena di morte da parte di uno Stato partecipe del presente Patto.

In Europa l'evoluzione verso la soppressione della pena capitale è proceduta rapidamente negli anni sessanta e settanta <sup>1)\*)</sup>. La tabella allegata mostra che alla fine del 1985 dieci Stati membri del Consiglio d'Europa avevano abolito in modo generalizzato la pena di morte. Cinque Paesi l'hanno mantenuta soltanto in tempo di guerra (Spagna, Italia, Malta, Gran Bretagna, Svizzera). Gli altri sei (Belgio, Cipro, Grecia, Irlanda, Liechtenstein e Turchia) prevedono la pena di morte sia in tempo di pace, sia in tempo di guerra.

Tranne la Turchia, questi Stati non hanno tuttavia fatto uso, negli ultimi anni, della possibilità di irrogare la pena capitale o di eseguirla. Nel Principato del Liechtenstein, per esempio, l'ultima condanna a morte è stata eseguita più di duecento anni fa. Il nuovo Codice penale del Liechtenstein, che entrerà in vigore nel 1987, abolirà la pena di morte, verosimilmente senza eccezioni <sup>2)</sup>.

In Svizzera la pena di morte in tempo di pace è stata abolita dal Codice penale del 1937, in vigore dal 1942. La questione della pena capitale ha assunto un rilievo particolare nelle discussioni che hanno preceduto la votazione popolare sul Codice penale. Gli sforzi intrapresi in Parlamento negli anni precedenti da parte dei fautori dell'abolizione della pena di morte anche nel diritto penale militare, da un lato, e dai fautori di una sua reintroduzione nel diritto penale comune, dall'altro, rimasero senza risultato <sup>3)</sup>. Nell'ambito dei lavori di revisione totale della Costituzione, la mag-

<sup>\*)</sup> Le note sono alla fine del messaggio.

gioranza della Commissione peritale si esprime, nel progetto del 1977, in favore dell'abolizione generalizzata della pena di morte (art. 10 cpv. 2 del progetto)<sup>4)</sup>. Questa proposta è stata ripresa nel modello di Costituzione federale del 30 ottobre 1985 elaborato dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (art. 9; cfr. il nostro rapporto del 6 novembre 1985 sulla revisione totale della Costituzione federale, FF 1985 III 1, 175).

In conclusione, si constata che la pena di morte, per lo meno in tempo di pace, è stata soppressa sul piano giuridico o pratico, fatta salva una sola eccezione, in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

## 22 Genesi del Protocollo addizionale n. 6

Gli sforzi intrapresi nei vari Stati per limitare o sopprimere la pena di morte hanno originato iniziative nella stessa direzione sul piano internazionale<sup>5)</sup>, segnatamente nel Consiglio d'Europa<sup>6)</sup>.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, esse sono sfociate nel Protocollo addizionale n. 6 della CEDU. Gli Stati membri hanno così elaborato il primo strumento internazionale che prevede l'obbligo di diritto internazionale di rinunciare alla pena di morte.

L'elaborazione del Protocollo addizionale risale a iniziative prese nel quadro dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>7)</sup> e della Conferenza dei ministri europei della giustizia<sup>8)</sup>.

In seguito a queste iniziative, il 25 gennaio 1981 il Comitato dei ministri incaricava il Comitato direttore per i diritti dell'uomo (CDDU), organo della cooperazione internazionale nel quale la Svizzera è rappresentata, di intraprendere i lavori necessari. Fu elaborato un progetto, approvato dal Comitato dei ministri nella sua seduta del 6 al 10 dicembre 1982<sup>9)</sup>, sotto forma di un sesto Protocollo addizionale della CEDU.

Il Protocollo addizionale n. 6 è stato aperto alla firma il 28 aprile 1983. Dei 21 Stati membri del Consiglio d'Europa, lo hanno firmato, oltre alla Svizzera, l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Francia, il Lussemburgo, la Norvegia, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Repubblica federale di Germania, la Spagna e la Svezia. In seguito si sono aggiunte le firme di Grecia, Islanda e Italia. Per il momento tra i firmatari non figurano Cipro, la Gran Bretagna, l'Irlanda, il Liechtenstein, Malta e la Turchia.

Il Protocollo addizionale n. 6 è entrato in vigore il 1<sup>o</sup> marzo 1985, dopo essere stato ratificato, come previsto dall'articolo 8, da cinque Stati (Austria, Danimarca, Lussemburgo, Spagna e Svezia). In seguito il protocollo è stato ratificato anche dalla Francia e dai Paesi Bassi.

## 23 Contenuto del Protocollo addizionale n. 6

L'*articolo 1*, da leggersi in relazione con l'articolo 2 CEDU, sancisce il principio della soppressione della pena di morte. Il secondo periodo fonda

il diritto soggettivo dell'individuo di non essere condannato a morte e di non essere giustiziato.

*L'articolo 2* definisce il campo d'applicazione. Gli Stati che ratificano il Protocollo contraggono l'obbligo di diritto internazionale di abolire la pena capitale in tempo di pace. Possono pertanto aderire al Protocollo gli Stati che prevedono, nel loro diritto interno, la pena di morte in tempo di guerra o di pericolo imminente di guerra. Le disposizioni inerenti alla legislazione in questione devono essere comunicate al Segretariato generale del Consiglio d'Europa. Quest'obbligo vale sia per le disposizioni già in vigore al momento della ratificazione, sia per quelle future.

*L'articolo 3* proibisce di derogare al Protocollo addizionale avvalendosi dell'articolo 15 CEDU. A tenore di questa disposizione i diritti riconosciuti dalla Convenzione possono essere sospesi «in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione». Il Protocollo addizionale è più restrittivo: la pena di morte può essere pronunciata o eseguita soltanto in tempo di guerra o di pericolo imminente di guerra, ma non nel caso di pericolo pubblico che minacci la vita della nazione.

*L'articolo 4* prevede che non possono essere formulate riserve ai sensi dell'articolo 64 CEDU.

*L'articolo 5* definisce il campo d'applicazione territoriale, conformemente al modello di disposizioni finali elaborato dal Consiglio d'Europa nel 1980.

*L'articolo 6* disciplina il rapporto tra Protocollo addizionale e CEDU. Gli articoli 1 a 5 del Protocollo completano la CEDU; nell'interpretazione del Protocollo, vanno applicate tutte le disposizioni della CEDU. Ciò implica che il riconoscimento del diritto di domanda (art. 25 CEDU) e della giurisdizione obbligatoria della Corte europea dei diritti dell'uomo (art. 46 CEDU) si estende anche al Protocollo addizionale.

L'articolo 2 CEDU non è tuttavia abrogato; esso resta in vigore per gli Stati che non hanno aderito al Protocollo addizionale. L'obbligo di salvaguardare per legge il diritto alla vita di ogni persona, previsto nel primo periodo del primo paragrafo, sussiste anche per gli Stati firmatari del Protocollo. Lo stesso vale per il paragrafo 2.

Inoltre, è applicabile l'articolo 65 CEDU, secondo il quale uno Stato contraente non può denunciare la Convenzione prima di un periodo di cinque anni a contare dalla data d'entrata in vigore della Convenzione nei suoi confronti. Potrebbero nascere difficoltà nell'applicazione di questa disposizione, qualora uno Stato annunciassse l'intenzione di denunciare il Protocollo addizionale senza denunciare la CEDU in quanto tale. Queste difficoltà proverrebbero non tanto dal computo dei termini, quanto dalla questione stessa dell'ammissibilità di denunciare il solo Protocollo. Considerato che è possibile aderire separatamente ai Protocolli, riteniamo si debba ammettere anche la possibilità di una denuncia separata. In tal caso il periodo di denuncia dovrebbe tuttavia essere computato a partire dalla data d'entrata in vigore del Protocollo in questione.

Gli *articoli 7, 8 e 9* riprendono il modello di disposizioni finali elaborato dal Consiglio d'Europa nel 1980.

## 24 Apprezzamento per la Svizzera del Protocollo addizionale n. 6

Nel Terzo rapporto sulla posizione svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa del 22 febbraio 1984 (FF 1984 I 616, 626-627), avevamo sostenuto che, tenuto conto della situazione giuridica del momento, la ratifica del Protocollo addizionale n. 6 non avrebbe dovuto presentare difficoltà (cfr. anche il nostro messaggio sull'iniziativa popolare «Diritto alla vita», del 28 febbraio 1983, FF 1983 II 1, 28).

Tale giudizio può essere confermato. In Svizzera la pena di morte è stata abolita in tempo di pace con l'entrata in vigore del Codice penale nel 1942. La condanna alla pena capitale per delitti politici è espressamente proibita (art. 65 Cost.). Il fatto che il Codice penale militare del 1927 preveda la pena di morte in tempo di guerra o di pericolo imminente di guerra (art. 5 e 27 CPM; RS 321.0) non impedisce la ratificazione del Protocollo addizionale. In caso d'adesione, la Svizzera sarebbe unicamente tenuta, giusta l'articolo 2 del Protocollo addizionale, a comunicare al Segretario generale del Consiglio d'Europa le disposizioni pertinenti del Codice penale militare.

D'altronde, nella pratica è quasi impossibile stabilire con precisione in quale momento si passi dallo stato di pace a quello di guerra. L'articolo 5 CPM tiene conto di questa situazione, accordando al nostro Consiglio la competenza, in caso di imminente pericolo di guerra, di decidere la messa in vigore delle disposizioni del Codice penale militare previste per il tempo di guerra. Questa decisione è un atto eminentemente politico, che non può essere delimitato in modo preciso sul piano giuridico<sup>10)</sup>.

In occasione della Seconda guerra mondiale, il Consiglio federale non prese una simile decisione. Nell'ottica svizzera, il nostro Paese si trovava in quegli anni in servizio attivo che, secondo la divisione tripartita del Codice penale militare, costituisce uno stadio intermedio tra tempo di pace e tempo di guerra<sup>11)</sup>. L'introduzione della pena di morte, fondata sugli articoli 5 e 27 CPM, era esclusa, poiché questa sanzione estrema è prevista soltanto in due casi: durante la guerra e in caso di pericolo imminente di guerra. Vista la situazione delicata nella quale si trovava la Svizzera negli anni tra il 1939 e il 1945, nel 1940 il Consiglio federale decise nondimeno di reintrodurre la pena capitale per alcuni reati commessi in periodo di servizio attivo, avvalendosi del diritto d'urgenza (ordinanza del 28 maggio 1940 che modifica e completa il CPM; cfr. il rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 19 novembre 1940, FF 1940 1226, 1233, ediz. franc.)<sup>12)</sup>.

Conviene dunque domandarsi se, dopo aver ratificato il Protocollo addizionale n. 6, il nostro Consiglio potrebbe nuovamente procedere nello stesso modo. In questo contesto bisogna partire dall'idea che la nozione di «tempo di guerra o di pericolo imminente di guerra» del Protocollo addizionale è un concetto autonomo, la cui interpretazione non deve necessariamente coincidere con il corrispondente concetto del diritto interno. Considerata la situazione regnante dal 1939 al 1945 negli Stati limitrofi, bisogna ammettere che la Svizzera si trovava, in quell'epoca, in «pericolo imminente di guerra» nel senso del Protocollo addizionale<sup>13)</sup>.

Di conseguenza, riteniamo che, anche in caso di ratificazione del Protocollo

addizionale, la Svizzera sarebbe legittimata, sulla base del diritto d'urgenza, a reintrodurre la pena di morte qualora venisse a trovarsi in una situazione analoga a quella verificatasi durante la Seconda guerra mondiale.

Diverso sarebbe il caso se la mobilitazione di truppe dovesse rendersi necessaria per il ristabilimento della tranquillità e dell'ordine interni (art. 2 Cost., art. 195 e 196 della legge federale sull'organizzazione militare, RS 510.10). Benché il servizio d'ordine dell'esercito venga considerato quale servizio attivo, la reintroduzione della pena di morte non sarebbe possibile, poiché il Protocollo addizionale n. 6 esclude la pena di morte in caso di pericolo pubblico che minacci la vita della nazione. Per la Svizzera la questione è tuttavia prettamente teorica e non si pone nella pratica.

### **3 Protocollo addizionale n. 7, del 22 novembre 1984, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Trattato europeo n. 117)**

#### **31 Genesi**

Il 16 dicembre 1966, con l'adozione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, si è posto per gli Stati membri del Consiglio d'Europa il problema della compatibilità di questo patto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Per questo motivo, nel 1967 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha incaricato dello studio del problema un comitato peritale che, nel corso del 1969, ha sottoposto al Comitato dei ministri un rapporto circa le differenze essenziali tra i diritti garantiti dalla Convenzione europea da un lato e il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, dall'altro.

Sulla base di questi lavori preparatori, il Comitato dei ministri decideva nel 1976 di esaminare la possibilità di riprendere alcune delle disposizioni del Patto, che indubbiamente andavano oltre le garanzie riconosciute dalla CEDU, e di inserirle in un catalogo di diritti dell'uomo applicabile sul piano regionale.

I lavori del Comitato peritale, in seguito trasmessi al Comitato direttore per i diritti dell'uomo (CDDU), sono sfociati in un Protocollo addizionale che prevede cinque disposizioni: garanzie minime di procedura da osservare in caso di espulsione di uno straniero dal territorio di una delle Parti contraenti (art. 1); diritto di fare riesaminare una condanna penale da una giurisdizione superiore (art. 2); diritto della persona vittima di un errore giudiziario di essere indennizzata (art. 3); principio «ne bis in idem» (art. 4); principio dell'uguaglianza di diritti e doveri dei coniugi (art. 5).

Ai primi d'ottobre del 1984, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha approvato il Protocollo addizionale n. 7, aperto alla firma dagli Stati membri del Consiglio d'Europa il 22 novembre 1984. Sedici dei ventuno Stati membri hanno finora firmato il Protocollo (Austria, Danimarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica federale di Germania, Spagna, Svezia



e Turchia). La Svizzera ha firmato il Protocollo il 28 febbraio 1986. Finora, soltanto Austria, Francia e Svezia l'hanno ratificato.

## **32           Contenuto e apprezzamento per la Svizzera del Protocollo                   aggiuntivo n. 7**

### **321          Articolo 1**

#### **321.1**

L'articolo 1 prevede garanzie per gli stranieri colpiti da un provvedimento d'espulsione. Se risiede regolarmente sul territorio dello Stato in questione, lo straniero può esserne espulso soltanto a condizione che la decisione d'espulsione sia stata presa nel rispetto di garanzie minime di procedura. Allo straniero deve essere segnatamente concessa la possibilità di far valere le ragioni che militano contro la sua espulsione. Egli può esigere che il suo caso sia esaminato dall'autorità competente e che davanti a quest'ultima gli sia accordato il diritto di farsi rappresentare (n. 1).

A differenza di quanto previsto dall'articolo 4 del Protocollo aggiuntivo n. 4 (proibizione delle espulsioni collettive di stranieri), la CEDU non contiene disposizioni che disciplinino direttamente l'entrata, il soggiorno o l'espulsione di cittadini stranieri. Questa constatazione è confermata dalla giurisprudenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo<sup>1)\*)</sup>, che ha dichiarato inapplicabile<sup>2)</sup> a questo contesto l'articolo 6 CEDU concernente il diritto ad un equo processo in materia civile e penale.

È tuttavia opportuno ricordare che secondo la giurisprudenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo anche in tema di espulsione occorre tener conto di determinate garanzie riconosciute dalla CEDU. Per esempio lo straniero colpito da un provvedimento di espulsione verso un Paese nel quale potrebbe essere sottoposto a tortura, a pene o trattamenti inumani o degradanti, può invocare l'articolo 3 CEDU (divieto della tortura; cfr. a questo proposito il nostro messaggio del 30 ottobre 1985 concernente la Convenzione dell'ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, FF 1985 III 263). Lo straniero oggetto di un provvedimento d'espulsione può inoltre, in determinati casi e fatto salvo l'ordine pubblico, invocare l'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare; cfr. DTF 109 Ib 183) e l'articolo 12 CEDU (diritto al matrimonio)<sup>3)</sup>.

L'articolo 1 persegue lo scopo di garantire il diritto di essere sentiti a chi è oggetto di una misura d'espulsione. Esso non disciplina tuttavia il corso della procedura, ma prescrive unicamente che il caso sia esaminato dall'autorità competente; ciò significa che la decisione deve essere presa conformemente alle disposizioni del diritto interno. Per contro il Protocollo non designa l'autorità abilitata a statuire. Spetta dunque alla legislazione interna designare un'autorità amministrativa o giudiziaria. L'articolo 1 non prescrive che la procedura consti di due fasi avanti due autorità differenti. Esso non

\*) Le note sono alla fine del messaggio.

implica neppure l'audizione diretta dell'interessato; una procedura interamente scritta sarebbe sufficiente a soddisfare le condizioni poste dalla disposizione.

L'articolo 1 concerne unicamente gli stranieri che risiedono legalmente sul territorio dello Stato in questione. Il termine «residente» indica che il soggiorno dello straniero sul territorio dello Stato in questione deve essere di una certa durata. Pertanto le persone respinte dalle autorità doganali, i turisti o i viaggiatori in transito sono esclusi dal campo d'applicazione della disposizione. Lo straniero deve inoltre risiedere «legalmente» sul territorio dello Stato e dunque beneficiare di un permesso che gli dia il diritto di risiedervi. Pertanto l'articolo 1 non conferisce garanzie procedurali agli stranieri che si trovano illegalmente sul territorio dello Stato in questione, perché entrativi irregolarmente o perché l'autorizzazione di risiedervi è scaduta.

È opportuno da ultimo rilevare che le garanzie dell'articolo 1 non si applicano quando lo straniero venga espulso per motivi di sicurezza nazionale o quando la sua espulsione sia considerata necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico. In tali casi, lo straniero può essere espulso senza essere udito formalmente (n. 2).

### 321.2

L'articolo 1 si ispira all'articolo 13 del Patto delle Nazioni Unite concernente i diritti civili e politici. Giova tuttavia ricordare che anche alcuni trattati europei vigenti riconoscono garanzie procedurali agli stranieri minacciati d'espulsione. È il caso della Convenzione europea del 1955 sul domicilio (art. 3 n. 2) e della Convenzione europea del 1977 relativa allo statuto giuridico del lavoratore migrante (art. 9 n. 5). A differenza dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 7, che sarebbe applicabile a tutte le persone soggette alla giurisdizione svizzera (art. 1 CEDU), le convenzioni citate sono efficaci soltanto nei confronti dei cittadini degli Stati membri del Consiglio d'Europa che le hanno ratificate. La Svizzera non ha ratificato né l'una né l'altra convenzione; non sono tuttavia le garanzie procedurali riconosciute in queste convenzioni che ne impediscono la ratificazione (per una motivazione più precisa, cfr. il nostro Terzo rapporto, FF 1984 I 616, 628 seg. e 666 seg.).

### 321.3

Nel corpus juris svizzero, il diritto di essere sentiti risulta dall'articolo 4 della Costituzione federale. In tutti i procedimenti statuali che lo riguardano direttamente, il cittadino deve avere la possibilità di far valere la propria opinione nella misura in cui la decisione dello Stato gli potesse nuocere. L'individuo ha il diritto di esprimersi e di essere sentito nel corso della procedura<sup>4)</sup>. Questo principio vale anche nel caso di un procedimento d'espulsione.

Diverse ragioni possono giustificare l'espulsione di uno straniero dalla Svizzera. Una decisione d'espulsione può essere presa per motivi politici, secondo l'articolo 70 della Costituzione federale, in seguito a un giudizio penale, oppure dalla polizia degli stranieri, giusta l'articolo 10 della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS, RS 142.20) <sup>5)</sup>.

Non è necessario soffermarsi sui particolari della procedura d'espulsione conseguente a una *decisione giudiziaria penale*. Infatti l'articolo 55 del Codice penale e l'articolo 40 del Codice penale militare autorizzano il giudice ad espellere dal territorio svizzero uno straniero quando le condizioni legali siano adempiute. In tal caso la decisione del giudice è presa nel corso di un procedimento penale e le garanzie procedurali dell'articolo 6 CEDU, che vanno oltre quelle riconosciute dall'articolo 1 del Protocollo addizionale, devono essere osservate (cfr. segnatamente il par. 3 dell'art. 6 CEDU).

La decisione di espellere uno straniero presa dalla *polizia degli stranieri* sottosta alle condizioni previste dalla LDDS (art. 10) <sup>6)</sup>. Competenti per decidere l'espulsione sono la polizia cantonale degli stranieri o un'autorità ad essa preposta (art. 15 cpv. 2). Qualora la decisione non sia presa da un'autorità preposta (Dipartimento, Governo cantonale), la legislazione cantonale deve prevedere la facoltà di adire in seconda istanza un'autorità cantonale superiore (art. 19 cpv. 1). Le decisioni d'espulsione devono essere motivate per scritto; ogni decisione suscettibile di ricorso deve indicare il termine e l'autorità di ricorso. Il ricorrente, o il suo rappresentante, ha il diritto di consultare gli atti salvo che non vi si oppongano ragioni d'ordine pubblico o di sicurezza pubblica (art. 19 cpv. 2). Esauriti i rimedi di diritto cantonali, l'interessato può adire il Tribunale federale con un ricorso di diritto amministrativo (art. 97, 98, 100 e 103 della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria [OG]; RS 173.110).

Dalle considerazioni esposte risulta che la Svizzera adempie le condizioni poste dell'articolo 1. Nel caso di una decisione d'espulsione presa dalla polizia degli stranieri, è infatti riconosciuta allo straniero la facoltà di invocare il diritto di essere sentito in virtù segnatamente della LDDS, delle leggi cantonali di procedura amministrativa e della legge federale sull'organizzazione giudiziaria.

L'espulsione di persone che *compromettano la sicurezza interna od esterna della Svizzera* (art. 70 Cost.) è decisa dal Consiglio federale su proposta del Ministero pubblico della Confederazione. Questa decisione costituisce un atto di governo e, come tale, non può essere deferita ad un'autorità giudiziaria; il Consiglio federale ne risponde politicamente e soltanto nei confronti del Parlamento. In principio la procedura è disciplinata dalle prescrizioni della legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (RS 172.021), che garantisce alle parti il diritto di essere sentite prima che l'autorità prenda la sua decisione (art. 29 e 30 PA). In certi casi l'esecuzione del provvedimento non può tuttavia essere procrastinata; la PA non può allora essere applicata (art. 3 lett. f), e di conseguenza all'interessato non possono essere garantiti i diritti procedurali. Si aggiunga che la decisione d'espulsione presa giusta l'articolo 70 della Costituzione non può

essere deferita al Tribunale federale mediante ricorso di diritto amministrativo (art. 100 lett. b n. 4 OG). Questa procedura è tuttavia compatibile con l'articolo 1 del Protocollo, poiché, secondo il paragrafo 2 di questa disposizione, è possibile espellere uno straniero che non ha potuto avvalersi del diritto di essere sentito qualora l'espulsione sia necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico o sia fondata su considerazioni di sicurezza nazionale.

Una difficoltà nasce dal fatto che alla persona espulsa per motivi d'ordine pubblico o di sicurezza nazionale va riconosciuta la possibilità di avvalersi dei propri diritti, dopo l'esecuzione della misura, qualora ciò non gli sia stato precedentemente permesso (par. 15 cpv. 2 del Rapporto esplicativo del Protocollo n. 7 dell'8 ottobre 1984). Questo diritto dell'interessato non è compatibile con una decisione d'espulsione presa in applicazione dell'articolo 70 della Costituzione federale. Infatti, se il nostro Consiglio costata, dopo un esame approfondito, che l'espulsione è indispensabile alla salvaguardia della sicurezza interna o esterna della Svizzera, l'audizione dell'espulso non è più necessaria. Per questa ragione la Svizzera dovrà formulare una riserva relativa all'articolo 1.

## **322      Articolo 2**

### **322.1**

La disposizione introduce nella CEDU il diritto per ogni persona di chiedere che una giurisdizione superiore riesamini la condanna di cui è stato oggetto. Finora, infatti, questo diritto non poteva essere dedotto né dall'articolo 6, né da altre disposizioni della CEDU<sup>7)</sup>. Con l'approvazione dell'articolo 2, esso sarà riconosciuto almeno per le condanne penali.

In tal modo ad ogni persona dichiarata colpevole di un'infrazione penale sarà concessa la possibilità di chiedere che la giurisdizione superiore riesamini la condanna. L'articolo 2 non disciplina invece le condizioni per interporre il ricorso, che restano regolamentate dalle disposizioni del diritto interno.

L'articolo 2 non regola in particolare il potere di cognizione dell'istanza di ricorso. Il riesame ai sensi di questa disposizione può dunque scaturire da un rimedio giuridico ordinario (vertente sull'insieme del processo, come p. es. l'appello), o da un rimedio giuridico straordinario (vertente soltanto su determinati aspetti della sentenza, come p. es. il ricorso per nullità o per cassazione).

Il principio del riesame della condanna pronunciata da un tribunale conosce tre eccezioni. Nel caso di condanna per un'infrazione «minore» non è necessario prevedere una seconda istanza. Anche in questo caso il Protocollo rinvia alle disposizioni del diritto interno. Per accertare il carattere minore di un'infrazione, un criterio determinante è se vengano o non vengano comminate sanzioni privative di libertà. È pure possibile rinunciare a una seconda istanza quando l'interessato è stato giudicato dall'istanza suprema od è stato riconosciuto colpevole e condannato in seguito a un ricorso contro il suo proscioglimento.

**322.2**

In Svizzera, l'organizzazione giudiziaria in materia penale si attiene al principio dei differenti gradi di giurisdizione. I codici di procedura penale della Confederazione e dei Cantoni contengono disposizioni secondo le quali una condanna deve poter essere riesaminata da una giurisdizione superiore. Le condizioni per interporre ricorso sono tuttavia molto diverse.

Una condanna pronunciata da un giudice penale può essere impugnata presso un'istanza superiore per via d'appello e/o di cassazione (ricorso per nullità). Questi tipi di ricorso differiscono da un Cantone all'altro<sup>8)</sup>. La maggior parte dei Cantoni prevede l'appello, in maniera generale o con determinate restrizioni, nel caso, per esempio, di reati minori. Fanno qui eccezione i Cantoni Friburgo, Ticino e Neuchâtel dove il rimedio giuridico più importante a disposizione dell'imputato è il ricorso per nullità. Nei Cantoni Uri, Nidvaldo, Zugo, Basilea Campagna, Appenzello Esterno, Grigioni e Argovia la situazione è inversa visto che i codici di procedura penale non prevedono il ricorso per nullità. Negli altri Cantoni i due rimedi giuridici coesistono.

Questa pluralità dei gradi di giurisdizione pretesa dall'articolo 2 è dunque già realizzata nei Cantoni. A questi gradi cantonali di giurisdizione si aggiunge, fatte salve alcune eccezioni, quello della Corte di cassazione del Tribunale federale, adita con ricorso per nullità (art. 268 segg. PP).

Tra le eccezioni al principio della pluralità dei gradi di giurisdizione prevista dal Protocollo n. 7 (art. 2 par. 7) figurano segnatamente, come già detto, le condanne per reati minori. Diversi codici di procedura penale cantonali prevedono disposizioni che concernono espressamente le infrazioni minori (p. es. Zurigo, Berna, Lucerna, Svitto, Zugo, Basilea Città, San Gallo). Le condanne per tali reati, d'altronde definiti differentemente nei diversi Cantoni, non sono appellabili. Resta invece possibile il ricorso cantonale per nullità.

In conclusione, possiamo affermare che il diritto di chiedere il riesame di una condanna da parte di una giurisdizione superiore, a norma dell'articolo 2 del Protocollo n. 7, è garantita in Svizzera.

**323      Articolo 3****323.1**

L'articolo 3 sancisce il principio dell'indennizzo, a certe condizioni, delle persone vittime di un errore giudiziario. Innanzitutto la persona in causa deve essere stata dichiarata colpevole di un'infrazione in forza di una decisione definitiva e aver subito una pena in seguito a questa condanna. Se in occasione di un procedimento di revisione, per effetto di fatti nuovi o nuovamente conosciuti, viene accertata l'esistenza di un errore giudiziario, le autorità statuali sono tenute a corrispondere un risarcimento alla persona vittima dell'errore. Un'eccezione a questo principio è possibile soltanto se la mancata rivelazione in tempo utile del fatto sconosciuto è imputabile, in tutto od in parte, alla persona condannata.

Questa disposizione non riconosce un indennizzo nel caso di desistenza dal procedimento o di proscioglimento in prima istanza o innanzi un'istanza superiore. L'articolo 5 numero 5 CEDU è applicabile, come finora, in caso di detenzione preventiva illegale.

L'obbligo di corrispondere la riparazione esiste soltanto quando i fatti nuovi o nuovamente rivelati hanno permesso di dimostrare l'innocenza del condannato. Tale constatazione avviene solitamente nel corso di un procedimento di revisione. In certi Stati, il diritto all'indennità può nascere in seguito alla concessione della grazia. Se la sentenza è annullata per ragioni diverse da quelle testé enunciate, l'autorità non è tenuta ad alcun indennizzo. Quanto alle modalità, la riparazione avviene secondo la legge e le consuetudini vigenti nello Stato in questione.

### 323.2

Secondo il diritto svizzero, la persona condannata ha diritto a una riparazione se nel corso del procedimento di revisione emerge che la condanna è stata pronunciata a torto. Le disposizioni applicabili si trovano nei codici di procedura federale e cantonale, ma anche, in parte, nelle Costituzioni cantonali <sup>9)</sup>.

Cantoni e Confederazione prevedono un indennizzo non soltanto nel caso di errore giudiziario constatato nel corso di un procedimento di revisione, ma anche nei casi di desistenza dal procedimento e di proscioglimento.

Parecchi codici di procedura penale cantonale (p. es. quelli di Berna, Basilea Campagna, Appenzello Esterno, Glarona, Lucerna, Nidvaldo, Vallese, Ginevra, Friburgo, Giura) riconoscono potere discrezionale all'autorità competente per decidere dell'indennizzo. Altri Cantoni (p. es. Zurigo, Argovia, Soletta, Basilea Città, San Gallo, Turgovia, Appenzello Interno, Grigioni, Zugo, Svitto, Obvaldo, Ticino), come pure la legislazione federale, accordano alla persona condannata a torto il diritto di pretendere un indennizzo qualora le condizioni legali siano adempiute. Ovviamente la prima di queste condizioni è che la persona in questione abbia subito un danno. A tale proposito, il Tribunale federale ha precisato che, almeno per quanto riguarda la procedura penale federale, un danno qualunque non è sufficiente: è necessario un danno di una certa rilevanza (DTF 84 IV 46). Di regola, il diritto all'indennizzo è inoltre negato, totalmente o in parte, quando il procedimento penale è stato provocato da un comportamento riprovevole della persona condannata.

Per quanto concerne l'ammontare della riparazione, rileviamo che la maggior parte delle disposizioni si limitano a parlare di «indennità». In tal modo è lasciata irrisolta la questione a sapere se l'interessato ha diritto a un indennizzo soltanto per il danno materiale o se invece il risarcimento deve coprire anche il torto morale. Il Tribunale federale, pronunciandosi a proposito dell'articolo 122 della legge federale di procedura penale, ha statuito che la disposizione citata fonda pure il diritto ad un indennizzo del torto morale (DTF 84 IV 47). Numerose disposizioni cantonali (Soletta,

San Gallo, Turgovia, Sciaffusa, Appenzello Esterno, Lucerna, Nidvaldo), come pure la legge federale sulla procedura penale militare, prevedono la possibilità di un risarcimento per torto morale. Solo due Cantoni (Zugo e Appenzello Interno) limitano esplicitamente il diritto all'indennizzo ai soli danni materiali derivanti direttamente dalla privazione della libertà. Gli altri Cantoni prevedono il risarcimento di altri danni, segnatamente di quelli causati dal procedimento (p. es. gli onorari degli avvocati).

In Svizzera gli errori giudiziari vengono corretti, nel caso di fatti nuovi o nuovamente rivelati, mediante una revisione e non, come in altri Paesi europei, con la grazia. Infatti, secondo la concezione svizzera, la grazia non annulla la sentenza, contrariamente alla revisione, ma ne sopprime l'esecuzione (DTF 80 IV 11)<sup>10)</sup>. Pertanto in Svizzera non potrà essere accolta una domanda di indennizzo giusta l'articolo 3 in seguito alla concessione della grazia.

Possiamo dunque affermare che, in principio, la Svizzera garantisce il diritto ad un indennizzo giusta l'articolo 3 del Protocollo.

## 324      **Articolo 4**

### 324.1

Quest'articolo sancisce il principio secondo il quale una persona non può essere perseguita o punita penalmente dalle giurisdizioni di un medesimo Stato per un reato dal quale è già stata prosciolta o condannata con una sentenza definitiva («ne bis in idem»).

È tuttavia salva la possibilità di un processo per revisione secondo le disposizioni procedurali dello Stato che ha pronunciato la sentenza. Il processo può essere riaperto se sono sopravvenuti fatti nuovi o nuovamente rivelati, oppure se viene ravvisato un vizio fondamentale nella procedura, suscettibile di ripercuotersi sull'esito del processo, sia in favore, sia a pregiudizio della persona in questione.

L'espressione «fatti nuovi o elementi nuovi» comprende tutti i mezzi di prova relativi a fatti preesistenti. In principio, quest'articolo non esclude né la riapertura del procedimento in favore del condannato, né ogni altra modificazione della sentenza in favore di quest'ultimo.

La proibizione di una doppia condanna si applica soltanto nel quadro di un processo penale. Il perseguimento penale non impedisce alle autorità di perseguire una persona, per il medesimo atto, con un procedimento disciplinare o amministrativo. Sono salve, ovviamente, le azioni civili esaminate dal giudice nell'ambito di un procedimento penale.

È opportuno infine rilevare che l'articolo 4 non può essere oggetto di deroga ai sensi dell'articolo 15 CEDU, in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione. Se tuttavia, contrariamente a quanto si può ora prevedere, la Svizzera fosse costretta a derogare, in virtù del diritto d'urgenza, a questa disposizione, si dovrebbe prendere in considerazione l'eventualità di denunciare il Protocollo.

## 324.2

Il diritto svizzero conosce già attualmente il principio della proibizione della doppia condanna. Il principio «ne bis in idem» è di diritto federale e deve essere applicato d'ufficio (DTF 65 I 77, 86 IV 52)<sup>11)</sup>.

Giusta l'articolo 4, il divieto del duplice perseguimento penale da parte delle giurisdizioni di un medesimo Stato si applica soltanto ai tribunali nazionali ed è dunque inapplicabile sul piano internazionale. A tale riguardo, il Codice penale svizzero va più lontano poiché applica il principio della proibizione della doppia condanna rinunciando a un nuovo perseguimento, oppure computando la pena scontata all'estero quando il colpevole è già stato giudicato e condannato da un tribunale estero per lo stesso reato ed è perseguito in Svizzera per il medesimo atto (art. 3 a 7 CPS).

Al rispetto del principio «ne bis in idem» anche sul piano internazionale si attengono, tra l'altro, la Convenzione europea di estradizione (art. 9, RS 0.353.1), il Protocollo addizionale sull'extradizione (art. 2, RS 0.353.11), la Convenzione europea sulla validità internazionale delle sentenze repressive e la Convenzione europea sulla trasmissione delle procedure repressive (entrambe non ancora ratificate dalla Svizzera, cfr. FF 1984 I 616, 647 e 648 seg.)<sup>12)</sup>. Questo principio è inoltre espressamente previsto dalla legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (art. 5 cpv. 1 lett. a e b, RS 351.1).

## 325      Articolo 5

### 325.1

Giusta l'articolo 5, i coniugi hanno gli stessi diritti e le stesse responsabilità di carattere civile sia nei loro rapporti reciproci sia nelle relazioni con i figli, al momento della conclusione del matrimonio, durante il matrimonio e al momento del suo scioglimento.

La parità richiesta da questa disposizione riguarda unicamente le relazioni tra i coniugi stessi, sia personali che patrimoniali, e le relazioni con i figli. Trattasi esclusivamente di diritti e di responsabilità di carattere civile. Questa disposizione non si applica pertanto agli altri settori del diritto, quali il diritto penale, sociale, amministrativo, fiscale o il diritto del lavoro.

La disposizione non si applica neppure alle condizioni poste dalle legislazioni nazionali per contrarre matrimonio (cfr. art. 12 CEDU), né al periodo precedente il matrimonio. L'espressione «in caso di matrimonio» rinvia alle conseguenze giuridiche legate alla conclusione del matrimonio. Quanto all'espressione «dopo la fine del matrimonio», essa si applica soltanto qualora il diritto nazionale preveda la possibilità del divorzio, ma non implica obbligo alcuno di introdurre nella legislazione interna lo scioglimento del matrimonio o altre forme particolari di scioglimento.

Il secondo periodo dell'articolo 5 precisa esplicitamente che gli Stati hanno la facoltà di prendere le misure necessarie nell'interesse dei figli. A questo



proposito, è opportuno accennare alla giurisprudenza degli organi di controllo istituiti dalla Convenzione, relativa in particolare agli articoli 8 e 14 CEDU. Per quanto riguarda l'articolo 8 CEDU (diritto al rispetto della vita familiare), la Commissione e la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno sottolineato la necessità di tener conto degli interessi dei figli. Quanto all'articolo 14 (principio di non discriminazione), la Corte ha precisato che esso è violato «se alla discriminazione fa difetto una giustificazione obiettiva e ragionevole»<sup>13)</sup>.

### 325.2

Il 14 giugno 1981, popolo e Cantoni hanno approvato una nuova disposizione costituzionale che sancisce la parità di diritti tra uomo e donna, dando mandato al legislatore di assicurare questa parità soprattutto per quanto concerne la famiglia (art. 4 cpv. 2 Cost.).

Un primo passo verso l'uguaglianza tra i coniugi era già stato fatto con la revisione del diritto della filiazione, entrata in vigore il 1° gennaio 1978. Il nuovo diritto, imperniato sul bene della prole, ha introdotto l'uguaglianza tra padre e madre nei confronti del figlio, sostituendo in particolare alla nozione di «patria potestà» quella di «autorità parentale» e abrogando così la regola secondo la quale la volontà del padre è decisiva in caso di disaccordo tra i genitori.

Il nuovo diritto matrimoniale, accettato il 5 ottobre 1984 a grande maggioranza dalle Camere federali e il 22 settembre 1985 dal popolo, concreta l'uguaglianza di diritti e di doveri tra i coniugi. Al principio dell'autorità maritale si sostituisce quello della collaborazione paritaria. I coniugi scelgono insieme l'abitazione comune (art. 162 CC), provvedono in comune, ciascuno nella misura delle sue forze, al mantenimento della famiglia e s'intendono sul loro contributo rispettivo, tenendo conto dei bisogni dell'unione coniugale e della loro situazione personale (art. 163 CC). L'uguaglianza tra i coniugi è parimente realizzata nella rappresentanza dell'unione coniugale (art. 166 CC) e nella scelta e nell'esercizio di una professione od industria (art. 167 CC).

Anche nei loro rapporti patrimoniali, i coniugi sono posti su un piano di parità. Se non viene scelto un regime convenzionale, i coniugi sono sottoposti al regime della partecipazione agli acquisti (art. 196 a 220 CC).

È opportuno rilevare che il nuovo diritto della filiazione e il nuovo diritto matrimoniale corrispondono ampiamente ai principi espressi nella Risoluzione (78) 37 sull'uguaglianza dei coniugi nel diritto civile, adottata dal Comitato dei ministri il 27 settembre 1978. Su due punti, tuttavia, quello del nome e quello della cittadinanza, il nuovo diritto matrimoniale non rispetta, almeno dal profilo formale, il principio della parità tra i coniugi.

Per quanto riguarda il nome, la soluzione scelta prevede infatti che il cognome coniugale è quello del marito (art. 160 cpv. 1 CC). Anche i figli portano questo nome. La sposa ha tuttavia la facoltà di dichiarare all'ufficiale di stato civile di voler conservare il cognome che portava precedentemente,

anteponendolo a quello coniugale (art. 160 cpv. 2 CC). Gli sposi che hanno a cuore l'unità del cognome e desiderano portare il cognome della sposa possono, sempreché dimostrino un interesse legittimo, essere autorizzati a portare il cognome della sposa a partire dalla celebrazione del matrimonio (art. 30 cpv. 2 CC). In caso di divorzio o di nullità del matrimonio, il coniuge che ha cambiato il cognome mantiene quello acquisito col matrimonio, a meno che, entro sei mesi dal giudicato della decisione, non dichiari all'ufficiale di stato civile di voler riprendere il cognome che portava da celibe o prima del matrimonio (art. 134 cpv. 2 e 149 cpv. 2 CC).

Il secondo punto che non rispetta il principio della parità è quello della cittadinanza. La sposa acquista la cittadinanza comunale e cantonale del marito senza perdere quella che possedeva prima di sposarsi (art. 161 CC), ma non gli trasmette la propria. Quanto ai figli, essi assumono soltanto la cittadinanza del padre.

Le due questioni dovranno dunque essere oggetto di una riserva.

### 326      **Articoli 6 a 10**

Gli articoli 6 a 10 contengono essenzialmente le disposizioni finali modello elaborate nel 1980 dal Consiglio d'Europa. Sottolineamo che gli articoli 1 a 5 sono, come le disposizioni del Protocollo n. 6, articoli aggiuntivi della CEDU (art. 7 n. 1). A differenza tuttavia del Protocollo addizionale che abolisce la pena di morte, gli Stati dovranno dichiarare espressamente se riconoscono il diritto di domanda individuale giusta l'articolo 25 della Convenzione.

La Svizzera ha in principio riconosciuto nel 1974 il diritto di domanda individuale. Da allora, abbiamo potuto constatare che il bilancio di questi procedimenti di ricorso è largamente positivo (cfr. Terzo rapporto, FF 1984 I 616, 674). Pertanto, il nostro Collegio ha l'intenzione, conformemente alla competenza riconosciutagli dall'articolo 2 del decreto federale del 3 ottobre 1974 che approva la CEDU (RU 1974 2148), di estendere il riconoscimento del diritto di ricorso individuale agli articoli 1 a 5 del Protocollo addizionale n. 7.

### 4            **Protocollo d'emendamento n. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, del 19 marzo 1985, volto segnatamente ad accelerare la procedura avanti la Commissione (Accordo europeo n. 118)**

#### 41          **Genesi**

Gli organi di controllo istituiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo sono oberati, come numerose corti supreme nazionali, da un notevole sovraccarico di lavoro. Ciò vale soprattutto per la Commissione europea dei diritti dell'uomo e in certa misura anche per la Corte europea dei diritti dell'uomo. Questa situazione dipende dal fatto che, finora, diciotto dei ventuno

Stati membri della Convenzione hanno riconosciuto il diritto di domanda individuale previsto dall'articolo 25 CEDU (le eccezioni sono Cipro, Malta e Turchia), e che diciannove Stati hanno riconosciuto la giurisdizione obbligatoria della Corte, facendo la dichiarazione prevista dall'articolo 46 CEDU (eccezioni: Malta e Turchia). La migliore conoscenza della Convenzione ha inoltre comportato un aumento del numero delle domande sottoposte all'esame degli organi della Convenzione. Per altro, i problemi giuridici da esaminare si sono fatti viepiù complessi.

La situazione può essere illustrata da alcuni dati statistici<sup>1)\*)</sup>. Dal 1955, anno nel quale la Commissione ha iniziato la sua attività, sono state indirizzate alla Commissione più di 11 000 domande individuali, al ritmo di 400 a 600 per anno. È vero che il 97% non riceve ritenute poiché irricevibile; tuttavia, delle domande giudicate ricevibili dalla Commissione a partire dal 1955 (circa 350), un terzo circa è stato presentato dopo il 1981. Si tratta di ricorsi sovente complessi, che rendono necessario un esame approfondito da parte della Commissione.

L'evoluzione dell'attività della Corte (in funzione dal 1958) è anch'essa notevole. Nel periodo del 1958 al 1972, la Corte ha emesso in media una decisione ogni anno; dal 1973 al 1980 tre per anno; dal 1981 al 1984 undici in media ogni anno. Più della metà delle 85 decisioni della Corte sono state emesse dopo il 1981.

L'aumento del numero delle domande dichiarate ricevibili ha come conseguenza un aumento intollerabile della durata del procedimento: quando si conclude con una decisione della Corte, il procedimento dura in media *sei anni* (*quattro anni* avanti la Commissione e *due anni* avanti la Corte). Se il caso si conclude con una decisione del Comitato dei ministri (quando non è adita la Corte), la durata media della procedura oltrepassa *quattro anni* (*tre anni* avanti la Commissione e poco meno di *un anno* avanti il Comitato dei ministri).

Gli organi politici del Consiglio d'Europa e gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno reagito di fronte a questa situazione. Nella Dichiarazione sui diritti dell'uomo adottata il 27 aprile 1978 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, gli Stati membri dell'organizzazione si sono dichiarati persuasi che è «di importanza fondamentale che gli organi istituiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo rimangano un mezzo efficace per garantire il rispetto degli obblighi che ne derivano».

Il 19 novembre 1981, in occasione della loro sessantanovesima sessione, i ministri, felicitandosi della decisione della Spagna e della Francia di riconoscere il diritto di domanda individuale previsto dalla Convenzione, hanno riaffermato «l'importanza da essi attribuita al rafforzamento della protezione dei diritti dell'uomo in Europa e all'efficacia del meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione». In questo contesto, i ministri hanno sottolineato «la necessità di progredire nella direzione indicata dalla Dichiarazione degli Stati membri del Consiglio d'Europa sui diritti dell'uomo del 27 aprile 1978

\*) Le note sono alla fine del messaggio.

e di prendere i provvedimenti necessari per permettere alla Commissione e alla Corte dei diritti dell'uomo di adempiere pienamente le loro funzioni nell'interesse della salvaguardia e dell'effettivo esercizio dei diritti fondamentali in Europa».

Queste preoccupazioni si sono concretate nei lavori del Comitato d'esperti per il miglioramento della procedura della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, organo dipendente dal Comitato direttore del Consiglio d'Europa per i diritti dell'uomo. Questo comitato di periti, che ha potuto valersi dei lavori già effettuati in passato dal Comitato direttore, ha studiato dapprima i rimedi per migliorare e segnatamente accelerare la procedura avanti gli organi della Convenzione. È stato provvisoriamente proposto un pacchetto di provvedimenti e il Comitato d'esperti ha deciso di concentrare la propria attenzione, inizialmente, su alcuni problemi urgenti posti dalla procedura davanti alla Commissione. Poiché alcuni provvedimenti implicavano emendamenti della Convenzione, è stato indispensabile elaborare un Protocollo in questo senso. Nel testo sono state pure introdotte alcune modificazioni meno importanti relative alla procedura avanti la Corte.

Nel contempo, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si è occupata dell'organizzazione e del funzionamento del meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione. Il 28 settembre 1983 l'Assemblea ha adottato un rapporto del 12 agosto 1983 presentato dall'ex consigliere nazionale Anton Muheim a nome della Commissione peritale giuridica dell'Assemblea <sup>2)</sup>. Lo stesso giorno l'Assemblea parlamentare adottava una Raccomandazione 970 concernente i ricorsi nell'ambito della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In questo testo, l'Assemblea parlamentare raccomandava segnatamente di apportare diversi miglioramenti alla procedura avanti la Commissione. Nell'elaborazione del progetto di Protocollo d'emendamento, il Comitato d'esperti ha tenuto ampiamente conto delle proposte dell'Assemblea.

Il progetto di Protocollo è stato in seguito affinato dal Comitato direttore per i diritti dell'uomo e sottoposto al Comitato dei ministri, che ne ha approvato il testo nel corso della 379<sup>a</sup> riunione dei Delegati dei ministri, tenutasi dal 17 al 25 gennaio 1985. Il 19 marzo 1985 a Vienna, in occasione della prima Conferenza ministeriale europea sui diritti dell'uomo, il testo del Protocollo d'emendamento n. 8 è stato aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della Convenzione europea, e subito firmato dalla Svizzera (consigliere federale Aubert) e da altri diciotto Stati (Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica federale di Germania, Spagna e Svezia). In seguito si è aggiunta l'adesione della Turchia, portando così a venti gli Stati firmatari, dei quali non fa parte la sola Malta. Il Protocollo è stato ratificato, fino ad ora, da Austria, Belgio, Danimarca, Gran Bretagna, Liechtenstein e Svezia.

## 42 Natura giuridica

A differenza dei Protocolli addizionali n. 1, 4, 6 e 7 che aggiungono nuovi diritti a quelli garantiti dalla Convenzione, il Protocollo n. 8 (come i Protocolli n. 3 e 5) è un protocollo d'emendamento, volto a modificare il testo stesso della Convenzione. Di conseguenza, il Protocollo n. 8 entrerà in vigore, giusta il suo articolo 13, soltanto il primo giorno del mese seguente la fine di un periodo di tre mesi a contare dal giorno in cui tutti gli Stati membri della Convenzione europea dei diritti dell'uomo avranno consentito a vincolarsi con il Protocollo n. 8, conformemente alle disposizioni dell'articolo 12 di quest'ultimo (firma con o senza riserva di ratifica, d'accettazione o d'approvazione). Una volta entrato in vigore, il Protocollo d'emendamento n. 8 sarà parte integrante della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Tutti gli Stati che ratificheranno la Convenzione dopo questa data saranno automaticamente Parti contraenti del Protocollo n. 8 (e dei Protocolli n. 3 e 5). La Svizzera si è trovata in questa situazione rispetto ai Protocolli d'emendamento n. 3 e 5, quando, nel 1974, ratificò la Convenzione.

Nella Risoluzione n. 1 adottata il 20 marzo 1985 al termine della prima Conferenza ministeriale europea sui diritti dell'uomo<sup>3)</sup>, i ministri, dopo aver riaffermato il loro profondo attaccamento al sistema di protezione dei diritti dell'uomo stabilito dalla Convenzione e aver reso omaggio alla Corte e alla Commissione per il proficuo lavoro compiuto nell'applicazione della Convenzione, hanno invitato «gli Stati membri del Consiglio d'Europa a divenire il più sollecitamente possibile Parti contraenti dell'ottavo Protocollo d'emendamento della Convenzione concernente la procedura della Commissione e della Corte».

Quest'invito si spiega non soltanto per l'urgenza del contenuto del Protocollo n. 8, ma per il fatto che per l'entrata in vigore sono necessarie ventuno ratifiche.

## 43 Contenuto del Protocollo d'emendamento n. 8. Analisi delle disposizioni

### 431 Contenuto

La maggior parte degli emendamenti della Convenzione introdotti dal Protocollo n. 8 sono diretta conseguenza del suo obiettivo primario: il miglioramento della procedura, in particolare avanti la Commissione europea dei diritti dell'uomo.

Descriviamo sommariamente qui di seguito le principali innovazioni introdotte dal Protocollo n. 8:

- a. L'innovazione più importante consiste nella competenza conferita alla Commissione europea dei diritti dell'uomo di costituire nel suo seno delle *Camere*. Ad ognuna di esse sarà riconosciuto, per le domande individuali, l'insieme delle competenze attribuite alla Commissione, fino alla redazione del rapporto compresa (art. 30 e 31 CEDU). Quest'

innovazione dovrebbe alleviare notevolmente il carico di lavoro della Commissione.

Le Camere dovranno comprendere almeno 7 membri. La Commissione, all'atto della loro costituzione, dovrà fare in modo che sia garantita, in seno ad ognuna di esse, un'equa rappresentanza geografica e dei principali sistemi giuridici degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Il membro della Commissione eletto in rappresentanza dello Stato contro il quale è diretta la domanda (in seguito detto «membro nazionale») avrà il diritto di partecipare, in seno alla Camera adita, all'esame della domanda in questione.

Se il membro nazionale della Commissione rinuncia ad avvalersi di questo diritto, la Camera potrà e dovrà esaminare la domanda in sua assenza.

- b. Un'altra innovazione importante introdotta dal Protocollo n. 8 consiste nell'attribuzione alla Commissione della competenza di costituire nel suo seno dei *comitati ristretti*, abilitati a respingere le domande individuali manifestamente irricevibili. La costituzione di questi comitati avrà due vantaggi: da un lato la Commissione e le Camere non dovranno più occuparsi di queste richieste e avranno maggior tempo da dedicare all'esame degli affari importanti; d'altro lato il tempo necessario all'esame delle istanze manifestamente irricevibili verrà considerevolmente ridotto, segnatamente in ragione del fatto che i comitati potranno riunirsi più frequentemente, se del caso nell'intervallo tra due sessioni della Commissione plenaria.
- c. Tra le *altre innovazioni* introdotte dal Protocollo n. 8 nella procedura della Commissione vanno ricordate: l'emendamento dell'articolo 23 CEDU, che precisa i requisiti che devono essere adempiuti dai membri della Commissione durante l'esercizio del loro mandato; l'emendamento dell'articolo 29 CEDU, sulla questione della maggioranza richiesta per respingere, per motivi di irricevibilità, una domanda precedentemente accolta; l'introduzione di un nuovo articolo 30 CEDU, che stabilisce le condizioni alle quali la Commissione può stralciare dai ruoli una domanda (la questione, fin qui disciplinata dal regolamento interno della Commissione, è ora regolata dalla Convenzione, vista l'importanza pratica che essa riveste per i richiedenti).
- d. Da ultimo, il Protocollo n. 8 contiene alcune disposizioni concernenti la *Corte europea dei diritti dell'uomo*. È stato deciso che, coerentemente con quanto previsto dall'articolo 23 CEDU, l'articolo 40 sia completato con la precisazione che tutti i membri della Corte, come già quelli della Commissione, vi partecipano a titolo personale e non possono, fino alla scadenza del loro mandato, assumere funzioni incompatibili con le esigenze di indipendenza, imparzialità e disponibilità, che quest'ultimo comporta. Inoltre è stato deciso un emendamento dell'articolo 43 CEDU tendente a portare il numero dei membri delle Camere della Corte da 7 a 9. Questo emendamento, suggerito dalla Corte stessa, dovrebbe contribuire ad accelerare la procedura, diminuendo

verosimilmente i casi (abbastanza frequenti) nei quali le Camere trasmettono l'affare alla Corte riunita in seduta plenaria. Infine, pure su suggerimento della Corte, è stato apportato un emendamento minore all'articolo 41 CEDU, al fine di permettere, come alla Commissione, la designazione di un secondo vicepresidente.

## 432      **Analisi delle disposizioni per la Svizzera**

### *Articolo 1*

La disposizione emenda l'articolo 20 CEDU, definendo le competenze delle *Camere e dei comitati ristretti*.

La struttura della disposizione mostra che, in seno alla Commissione, l'esame delle domande individuali in seduta plenaria rimane la regola, benché sia prevedibile — ed auspicabile, qualora si voglia accelerare la procedura — che la Commissione faccia nella pratica un largo uso della competenza di trattare determinate domande nelle Camere e nei comitati ristretti. Va rilevato che il sistema previsto per la Commissione è l'inverso di quello vigente per la Corte, dove l'esame da parte delle Camere rimane la regola e quello da parte della Corte in seduta plenaria costituisce l'eccezione. Si noti inoltre che, per quanto riguarda la Commissione, le domande saranno sottoposte a una o più Camere preesistenti, mentre alla Corte una nuova Camera viene creata (mediante sorteggio tra i giudici) per i bisogni di ogni affare.

#### *a. Competenza delle Camere (art. 20 par. 2 e 5 CEDU)*

Gli ideatori del Protocollo hanno inteso conferire alle Camere competenze più vaste. Di regola alle Camere, fatte salve le eccezioni di cui diremo in seguito, verranno attribuite tutte le competenze attualmente esercitate dalla Commissione. Di conseguenza, salvo indicazione contraria, nella Convenzione il termine «Commissione» dovrà essere inteso come riferentesi anche a una «Camera» o a un «comitato ristretto», se ciò emergerà dal contesto.

Come detto in precedenza, la libertà concessa alla Commissione nella costituzione di Camere è limitata dalla regola secondo cui il numero dei membri di ognuna non può essere inferiore a sette. Inoltre, nella composizione delle Camere dovranno essere osservati adeguati criteri di rappresentanza geografica e dei diversi sistemi giuridici.

Secondo l'articolo 20 paragrafo 5 CEDU sono di esclusiva competenza della Commissione riunita in seduta plenaria:

- l'esame delle istanze di uno Stato contraente contro un altro Stato contraente (art. 24 CEDU);
- il deferimento di un procedimento alla Corte (art. 48 lett. a CEDU);
- l'elaborazione del regolamento interno della Commissione (art. 36 CEDU).

Inoltre, a norma dell'articolo 20 paragrafo 2 CEDU, le Camere potranno

esaminare soltanto le domande individuali suscettibili di essere trattate sulla base di una giurisprudenza costante o che non sollevino problemi gravi concernenti l'interpretazione o l'applicazione della Convenzione.

Questa limitazione materiale della competenza delle Camere è disciplinata come segue:

- le domande complesse devono essere esaminate dalla *Commissione* in seduta plenaria, in modo da assicurare una giurisprudenza uniforme;
- mediante il concetto di «*giurisprudenza stabilita*» vengono demandati alle Camere alcuni problemi già esaurientemente trattati dalla Commissione (p. es. i problemi concernenti la durata dei processi penali o civili, oppure determinati aspetti delle condizioni di carcerazione);
- la nozione di «*gravi problemi per quanto riguarda l'interpretazione (...) della Convenzione*» dovrebbe consentire una certa duttilità: le Camere potranno esaminare le domande che, pur presentando aspetti nuovi, non sollevino problemi di importanza particolare;
- la nozione di «*gravi problemi per quanto riguarda (...) l'applicazione della Convenzione*» concerne i casi di ricorsi che, pur non sollevando direttamente problemi gravi di interpretazione della Convenzione, potrebbero tuttavia avere conseguenze pratiche importanti per l'ordinamento giuridico dello Stato in questione. Per motivi evidenti, tali ricorsi devono essere esaminati dalla Corte in seduta plenaria.

Le prescrizioni della CEDU sulla maggioranza nelle votazioni della Commissione sono applicabili anche alle votazioni nelle Camere, che decidono dunque a maggioranza dei membri presenti e votanti (art. 34 CEDU), salvo nel caso dell'articolo 29 CEDU (che richiede attualmente l'unanimità; il Protocollo n. 8 propone di accontentarsi della maggioranza dei due terzi).

Nell'elaborazione del Protocollo n. 8 non sono stati dimenticati i diritti del singolo richiedente. In primo luogo, la ripartizione delle competenze tra Commissione in seduta plenaria e Camere, come testé descritta, tiene conto degli interessi del richiedente. La regola prevista dal capoverso 2 dell'articolo 20 paragrafo 2 CEDU (secondo la quale il membro «nazionale» della Commissione ha il diritto di partecipare alle deliberazioni della Camera adita con una domanda diretta contro uno Stato determinato) costituisce pure una certa garanzia per il richiedente. Infine, anche se il testo dell'articolo 20 non lo prevede espressamente, il richiedente (come pure lo Stato contro il quale la domanda è diretta) deve avere la possibilità di esprimere la propria opinione sul deferimento della questione alla Camera.

#### *b. Competenze dei comitati ristretti (art. 20 par. 3 CEDU)*

Come già rilevato, i comitati ristretti, che la Commissione potrà costituire nel suo seno e che saranno composti ciascuno di almeno tre membri, potranno dichiarare irricevibili o togliere dai ruoli, all'unanimità, le domande individuali suscettibili di esserlo senza un esame più approfondito. Con questo sistema si è introdotta una procedura sommaria analoga a quella praticata dalle corti supreme di diversi Stati membri (cfr. per quanto riguarda la procedura avanti il Tribunale federale svizzero, gli art. 92 e 109



OG). Questo disciplinamento della procedura dovrebbe contribuire notevolmente ad ovviare al sovraccarico di lavoro attuale della Commissione.

*c. Modalità della trasmissione dell'affare alla Commissione riunita in sessione plenaria (art. 20 par. 4 CEDU)*

Questa disposizione permetterà a una Camera o a un comitato ristretto, in ogni momento, di rinunciare alla trattazione di una domanda a favore della Corte in seduta plenaria, quando la Camera o il comitato ristretto debbano affrontare un problema giuridico complesso, inizialmente non previsto, oppure quando una Camera ritenga necessario scostarsi dalla giurisprudenza costante.

La disposizione vuole consentire una certa duttilità. Essa permetterà anche alla Commissione riunita in seduta plenaria di esprimersi su ogni domanda affidata a una Camera o a un comitato ristretto. L'uniformità d'interpretazione della Convenzione dovrebbe essere così garantita.

*Articolo 2*

L'articolo 2 completa l'articolo 21 CEDU, precisando i requisiti richiesti per i candidati alla Commissione. Deve trattarsi di giuristi che godano della massima considerazione morale e possiedano i requisiti necessari per l'esercizio delle più alte funzioni giudiziarie oppure siano persone riconosciute per la propria competenza nel diritto nazionale o internazionale.

Questo testo s'ispira alla disposizione corrispondente concernente la Corte (art. 39 par. 3 CEDU). Il termine «giureconsulti» è tuttavia stato evitato, per la sua imprecisione e la sua desuetudine. L'espressione «alte funzioni giudiziarie» deve essere interpretata in modo ampio; essa non concerne soltanto i giudici, ma anche gli altri magistrati (i procuratori pubblici in particolare). L'espressione «di riconosciuta competenza nel campo del diritto interno o internazionale» sottintende che nella Commissione dovrà essere raggiunto un certo equilibrio tra specialisti di diritto internazionale e di diritto interno (diritto pubblico, penale e privato).

*Articolo 3*

Nella stessa ottica, questa disposizione è volta ad emendare l'articolo 23 CEDU, sottolineando i requisiti d'indipendenza, d'imparzialità e di disponibilità inerenti alla funzione di membro della Commissione. Gli Stati membri sono coscienti del fatto che le condizioni materiali di lavoro dei membri della Commissione vanno adeguate alla funzione svolta. Attualmente il carico di lavoro di un membro della Commissione equivale a un impiego a metà tempo.

*Articolo 4*

L'articolo 4 del Protocollo n. 8 permetterà di riunire nell'articolo 28 CEDU le disposizioni concernenti la regolamentazione amichevole delle controversie, fin qui disperse negli articoli 28 e 30 CEDU. La Convenzione risulterà più chiara.

*Articolo 5*

L'articolo 5 modifica la maggioranza richiesta per respingere, in virtù dell'articolo 29 CEDU, un'istanza accolta in precedenza. La pratica infatti dimostra come un motivo di irricevibilità possa palesarsi dopo che sia stata decisa la ricevibilità della domanda, giustificandone così il rigetto. L'articolo 29 CEDU è rimasto tuttavia quasi lettera morta perché la decisione richiedeva l'unanimità. Per questo motivo, le condizioni per l'applicazione dell'articolo 29 CEDU sono state alleviate: dall'unanimità la maggioranza richiesta è passata ai due terzi dei membri della Commissione.

*Articolo 6*

La Convenzione attualmente non regola le modalità di stralcio delle domande, materia che, dagli inizi, la Commissione ha disciplinato nel suo regolamento interno. L'importanza della questione giustifica tuttavia che sia trattata, quanto ai punti essenziali, nella Convenzione.

*Articolo 7*

L'articolo 7 del Protocollo n. 8 emenda il periodo introduttivo dell'articolo 31 paragrafo 1 CEDU, rendendo più chiaro che la disposizione è applicabile solo nel caso in cui una regolamentazione amichevole non sia stata possibile o non sia stato posto termine al procedimento in applicazione degli articoli 29 o 30 CEDU.

*Articolo 8*

L'articolo 8 modifica l'articolo 34 CEDU in modo da tener conto della regola dell'unanimità applicabile alle decisioni dei comitati ristretti.

*Articolo 9*

Per ragioni di coerenza e di sistematica si è provveduto ad armonizzare l'articolo 40 CEDU con l'articolo 23 CEDU. Il nuovo paragrafo 7 tiene conto delle modificazioni introdotte dall'articolo 3 del Protocollo n. 8, indicando le funzioni incompatibili con il mandato di membro della Corte.

*Articolo 10*

L'articolo 10 del Protocollo n. 8 prevede una modificazione dell'articolo 41 CEDU, allo scopo di permettere l'elezione di un secondo vicepresidente della Corte. Questo provvedimento, suggerito dalla Corte stessa, è giustificato sia dall'aumento dei membri della Corte, sia dall'entità del lavoro svolto. Da notare che la Commissione, dal canto suo, dispone già di due vicepresidenti.

*Articolo 11*

Per ridurre nella misura del possibile i casi di rimessione delle cause alla Corte riunita in seduta plenaria, quest'ultima ha suggerito di portare da sette a nove il numero dei membri delle Camere. La proposta modificazione dell'articolo 43 CEDU dovrebbe accelerare la procedura.

### *Articoli 12 a 14*

Gli articoli 12 a 14 contengono le disposizioni finali, conformi al modello adottato dal Comitato dei ministri.

## **44      Posizione della Svizzera**

La parte avuta dalla Svizzera nell'elaborazione del Protocollo è stata importante. Come già ricordato, la Risoluzione 970 è stata adottata dall'Assemblea parlamentare il 28 settembre 1983 sulla base di un rapporto presentato da un membro della delegazione svizzera all'Assemblea parlamentare (l'ex consigliere nazionale Anton Muheim) a nome della Commissione peritale giuridica di quest'ultimo organo. Inoltre la Svizzera, la quale ha assunto la vicepresidenza del Comitato peritale per il miglioramento della procedura che ha elaborato il Protocollo, ha presentato proposte decisive per i lavori di questo comitato. Infine va ricordato che la Risoluzione n. 1 (che raccomanda un'entrata in vigore sollecita del Protocollo d'emendamento n. 8) è stata adottata il 20 marzo 1985 dalla prima Conferenza ministeriale europea sui diritti dell'uomo sulla base di un rapporto presentato dalla delegazione svizzera a Vienna <sup>4)</sup>.

Siamo del parere che l'efficacia del meccanismo internazionale di controllo istituito dalla Convenzione esiga imperiosamente un'entrata in vigore sollecita del Protocollo d'emendamento n. 8. Nel contempo non escludiamo che questo primo pacchetto di misure possa rivelarsi insufficiente e che in un secondo tempo debbano essere prese in considerazione riforme più incisive del meccanismo di controllo, quali la fusione della Commissione e della Corte in un organo giurisdizionale unico. È tuttavia opportuno, in un primo tempo, mettere in vigore il Protocollo n. 8 per giudicare i risultati ottenuti con la sua applicazione.

## **5      Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

La ratifica dei Protocolli addizionali n. 6 e 7 non comporta per la Confederazione implicazioni finanziarie, né ripercussioni sull'effettivo del personale. Questa osservazione vale anche per il Protocollo n. 8. Nondimeno, la ratifica di questo Protocollo avrà una conseguenza finanziaria limitata e indiretta nella misura in cui la Svizzera deve contribuire al bilancio del Consiglio d'Europa (nel 1985 il contributo della Svizzera al bilancio del Consiglio d'Europa ammontava a 2 776 300 franchi). Orbene, le innovazioni apportate alla Commissione e alla Corte si ripercuoteranno sul funzionamento del Segretariato, della Cancelleria e della Direzione dei diritti dell'uomo. La partecipazione della Confederazione al bilancio del Consiglio d'Europa dovrà quindi essere proporzionalmente adeguata.

## 6 Linee direttive della politica di governo

L'oggetto che vi è sottoposto è stato annunciato nel rapporto sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1983-1987 (FF 1984 I 178, allegato 2).

In queste linee direttive avevamo ribadito che le convenzioni e le raccomandazioni che rafforzano l'armonizzazione del diritto in Europa rivestono per noi la massima importanza (p. 218).

Nel nostro terzo rapporto del 22 febbraio 1984 sulla posizione svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa (FF 1984 I 616, 626 segg.), abbiamo classificato il Protocollo n. 6 tra gli strumenti convenzionali che consideriamo prioritari e che dovrebbero essere ratificati ancora nel corso della legislatura corrente. La stessa considerazione vale anche per i Protocolli n. 7 e 8 che non erano stati menzionati perché ancora in corso d'elaborazione.

## 7 Costituzionalità

La competenza della Confederazione di ratificare i Protocolli addizionali n. 6 e 7 come pure il Protocollo d'emendamento n. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo deriva dall'articolo 8 della Costituzione. Per quanto concerne i Protocolli n. 6 e 7, la competenza dell'Assemblea federale di approvarli discende dall'articolo 85 numero 5 della Costituzione. Quanto al Protocollo n. 8, esso contiene importanti modifiche e completamenti del diritto istituzionale della CEDU, sicché, come la Convenzione medesima, dev'essere anch'esso sottoposto all'approvazione parlamentare.

I tre decreti federali d'approvazione non sottostanno al referendum facoltativo giusta l'articolo 89 capoverso 3 lettere a, b e c della Costituzione. Come la Convenzione, sono infatti denunciabili e non prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale. Inoltre, nessuno di essi, e nemmeno i Protocolli n. 6 e 7, implicano un'unificazione multilaterale del diritto a tenore dell'articolo 89 capoverso 3 lettera c della Costituzione. Vediamone i motivi:

Secondo una prassi costante (cfr. in particolare FF 1980 II 693, 1981 II 950, 1982 I 865 segg., 1982 II 12 seg., 1983 I 115 seg., 1983 IV 151, 1984 III 910 seg., 1985 III 275, 356), implicano un'unificazione multilaterale a' sensi dell'articolo 89 capoverso 3 lettera c della Costituzione soltanto i trattati contenenti un diritto uniforme elaborato a livello multilaterale, volto a sostituire o quanto meno a completare direttamente il diritto interno e le cui disposizioni principali sono direttamente applicabili. Il nuovo diritto uniforme così creato deve inoltre disciplinare dettagliatamente un settore giuridico specifico, deve cioè, formalmente e sostanzialmente, costituire un insieme sufficientemente importante per giustificare, su piano nazionale, l'elaborazione analogica di una legge in materia. Gli esempi citati in occasione dei dibattiti parlamentari che hanno portato all'adozione di questo disposto costituzionale indicano chiaramente la portata e l'esten-

sione di un'unificazione del diritto nel senso del dettato costituzionale voluto dal legislatore. Ebbene, i Protocolli addizionali n. 6 e 7 della CEDU non adempiono queste condizioni. In ambo i casi, si tratta di una mera armonizzazione di norme isolate inserite nella Convenzione in quanto diritti fondamentali distinti. Per altro, come la Convenzione medesima (art. 60), si limitano a stabilire un ordinamento sussidiario minimo, armonizzato su punti specifici, rispetto ai diritti fondamentali garantiti su piano nazionale, talché non potrebbero sostituire né integrare norme materiali del diritto svizzero.

## Note concernenti il Protocollo addizionale n. 6

- 1<sup>o</sup> Hanno Hartig, Die Todesstrafe in den Mitgliedsstaaten des Europarates, Europäische Grundrechte Zeitschrift, 1980, p. 340-344.
- 2<sup>o</sup> Rapporto e proposta del Governo del Principato del Liechtenstein, del 7 novembre 1984, all'indirizzo del Parlamento, in vista dell'introduzione del nuovo Codice penale, p. 32-35.
- 3<sup>o</sup> Proposta Merz relativa all'abolizione totale della pena di morte nel CPM (Boll. uff. N 1978 p. 115); iniziativa Oehen, delitti politici, pena di morte (Boll. uff. N 1979 p. 1926). Il 17 ottobre 1983 è stata depositata una lista di firme a sostegno dell'iniziativa popolare federale «per salvare i giovani: reintroduzione della pena capitale per chi fa commercio di droghe dure». L'iniziativa non ha tuttavia raccolto il numero di firme necessario entro il termine legale (FF 1983 IV 107 e 1985 I 1078).
- 4<sup>o</sup> Rapporto della Commissione peritale per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale, 1977, p. 36-37.
- 5<sup>o</sup> Irene Maier, Initiativen zur Abschaffung der Todesstrafe, Vereinte Nationen 1/81, p. 6-10.
- 6<sup>o</sup> Christian Broda, Europäische Menschenrechtskonvention und Todesstrafe, in Festschrift Klecatsky, Vienna 1980, p. 75-84.
- 7<sup>o</sup> Il 22 aprile 1980, l'Assemblea parlamentare ha adottato la Risoluzione 727 (1980) e la Raccomandazione 891 (1980), nelle quali domanda l'abolizione della pena di morte nel diritto degli Stati membri e nella CEDU. La delegazione svizzera all'Assemblea parlamentare ha votato unanimemente a favore dei due testi.
- 8<sup>o</sup> In occasione della loro undicesima Conferenza, tenutasi il 21 e 22 giugno 1978 a Copenhagen, i Ministri europei della giustizia hanno raccomandato al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa di incaricare le istanze competenti dell'Organizzazione di esaminare la questione della pena di morte. In occasione della dodicesima Conferenza, tenutasi a Lussemburgo il 20 e 21 maggio 1980, i ministri hanno esaminato i risultati di questi lavori, nonché la Raccomandazione 891 (1980) dell'Assemblea parlamentare, fissando come obiettivo l'abolizione della pena di morte in Europa occidentale. Nella Raccomandazione rivolta al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, si sono impegnati a fare in modo che vengano elaborate norme europee corrispondenti. La questione fu parimente dibattuta in occasione della Riunione informale del 10 settembre 1981 a Montreux, i cui lavori furono diretti dal Presidente della Confederazione Furgler.
- 9<sup>o</sup> Hanno Hartig, Abschaffung der Todesstrafe in Europa/Das 6. Zusatzprotokoll zur EMRK, Europäische Grundrechte Zeitschrift, 1983, p. 270-272.
- 10<sup>o</sup> Kurt Hauri, Militärstrafgesetz, Bundesgesetz vom 13. Juni 1927, Kommentar, Berna 1983, p. 77.
- 11<sup>o</sup> Kurt Gysin, Todesstrafe und todeswürdige Verbrechen im schweizerischen Militärstrafrecht, tesi, Zurigo 1953, p. 39.  
Kurt Hauri, op. cit., p. 51.
- 12<sup>o</sup> L'ordinanza del 28 maggio 1940 è stata abrogata contemporaneamente allo stato di servizio attivo con effetto dal 21 agosto 1945 (decisione del Consiglio federale del 3 agosto 1945 che pone termine allo stato di servizio attivo).
- 13<sup>o</sup> Il messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale del 29 agosto 1939 sulle misure atte a garantire la sicurezza del Paese e il mantenimento della sua neutralità, comincia con queste parole:

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

La tensione politica d'Europa e del mondo intero è assai forte. La spe-

ranza in una soluzione pacifica, vagheggiata dai popoli, sembra molto fragile. Noi dobbiamo temere un pericolo di guerra imminente. Se una conflagrazione dovesse veramente scoppiare, essa avrebbe l'ampiezza della catastrofe degli anni dal 1914 al 1918.

(FF 1939 53)

### Note concernenti il Protocollo addizionale n. 7

- 1<sup>o</sup> Decisione della Commissione europea dei diritti dell'uomo del 12 luglio 1976 nell'affare X contro Svizzera, *Décisions et Rapports (DR)* vol. 6, p. 124-125.
- 2<sup>o</sup> Decisione della Commissione europea dei diritti dell'uomo del 6 luglio 1982 nell'affare X, Y e Z contro Gran Bretagna, *DR* 29, p. 205 segg., p. 218.
- 3<sup>o</sup> Andrew Drzemczewski, *La situation des étrangers au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, Consiglio d'Europa, Quaderni sui diritti dell'uomo n. 8, Strasburgo 1985*; cfr. parimenti su questo problema Alfred Kohler, *Die Reneja-Praxis des Bundesgerichtes*, *Zbl.* 86, 1985, p. 513-522.
- 4<sup>o</sup> Jörg Paul Müller/Stefan Müller, *Grundrechte, Besonderer Teil*, Berna 1985, p. 233 segg.
- 5<sup>o</sup> Peter Sulger Büel, *Vollzug von Fernhalte- und Entfernungsmassnahmen gegenüber Fremden nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich*, tesi, Zurigo 1984, p. 84.
- 6<sup>o</sup> Inoltre, è opportuno considerare come espulsione ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 7 la revoca o il ritiro di un'autorizzazione giusta l'articolo 12 capoverso 3 LDDS, segnatamente quando questo provvedimento è accompagnato dalla proibizione di ritornare in Svizzera. Pure in questo caso le garanzie procedurali sono osservate, ma può essere interposto ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (art. 100 lett. b OG *a contrario*).
- 7<sup>o</sup> Decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 17 gennaio 1970 nell'affare *Delcourt*, Serie A n. 11.
- 8<sup>o</sup> Robert Hauser, *Kurzlehrbuch des schweizerischen Strafprozessrechts*, seconda edizione completata e riveduta, Zurigo 1984, p. 276 e segg.
- 9<sup>o</sup> Ernst Fischli, *Die Entschädigung unschuldig Verfolgter*, *RDS* 79, 1960 II, p. 263 segg., p. 362-368.  
Adam Claus Eckert, *Die Wiederaufnahme des Verfahrens im schweizerischen Strafprozessrecht*, Berlino 1974.  
Robert Hauser, *op. cit.*, p. 325.
- 10<sup>o</sup> François Clerc, *De l'exercice du droit de grâce par les cantons sous l'empire du code pénal suisse*, *RDS* 73, 1958, p. 93 segg., p. 110 e 111.  
Hans Schulz, *Einführung in der allgemeinen Teil des Strafrechts*, volume primo, quarta edizione riveduta, Berna 1982, p. 256.
- 11<sup>o</sup> Robert Hauser, *op. cit.*, p. 241-244.
- 12<sup>o</sup> Commissione giuridica del Parlamento europeo, *Applicazione del principio «ne bis in idem» nel diritto penale della CE*, *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1984, p. 349-351.
- 13<sup>o</sup> Decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 luglio 1966 nell'affare *linguistico belga*, Serie A, n. 6.

### Note concernenti il Protocollo addizionale n. 8

- 1<sup>o</sup> I dati citati sono ripresi da un rapporto che la Svizzera ha presentato il 19 marzo 1985 a Vienna in occasione della prima Conferenza ministeriale euro-

pea sui diritti dell'uomo. Il rapporto, dedicato al «funzionamento degli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (valutazione, miglioramento e rafforzamento del meccanismo internazionale di controllo istituito dalla Convenzione)» è stato pubblicato in GAAC 1984 (48/IV) n. 106, p. 553-577.

- <sup>2)</sup> Documento 5102 dell'Assemblea parlamentare, del 17 agosto 1983 (Rapporto Muheim circa i procedimenti innanzi gli organi della CEDU).
- <sup>3)</sup> La Risoluzione n. 1 del 20 marzo 1985, sul sistema di controllo istituito dalla CEDU, è pubblicato in GAAC 1984 (48/IV) n. 106, p. 578 seg.
- <sup>4)</sup> Cfr. sopra, note 1 e 3.



## La pena di morte negli Stati membri del Consiglio d'Europa

### 1. Stati che hanno soppresso la pena di morte in modo generalizzato

Austria	Dal 1968 (art. 85 della Costituzione)
Danimarca	In tempo di pace dal 1930, in tempo di guerra dal 1978
Francia	In virtù della legge del 9 ottobre 1981
Islanda	Dal 1928
Lussemburgo	In virtù della legge del 17 maggio 1979
Norvegia	In virtù della legge dell'8 giugno 1979
Paesi Bassi	In tempo di pace dal 1870, in tempo di guerra dal 1983
Portogallo	Dal 1867 e, in virtù della Costituzione, dal 1975 (art. 25 cpv. 2)
Repubblica federale di Germania	In virtù della legge fondamentale del 1949 (art. 102)
Svezia	In tempo di pace dal 1921, in tempo di guerra dal 1973

### 2. Stati che hanno soppresso la pena di morte in tempo di pace

Italia	Dal 1948 (art. 27 della Costituzione)
Gran Bretagna	Dal 1969
Malta	Dal 1971
Spagna	Dal 1978 (art. 15, secondo periodo della Costituzione)
Svizzera	Dal 1942

### 3. Stati che non hanno soppresso la pena di morte

Belgio	Le persone condannate a morte sono, dal 1863, in generale graziate (l'ultima esecuzione è del 1918)
Cipro	L'ultima sentenza di condanna a morte è del 1962
Grecia	L'ultima esecuzione capitale è del 1972
Irlanda	L'ultima esecuzione capitale è del 1954
Liechtenstein	Nessuna condanna alla pena capitale è stata eseguita negli ultimi 200 anni. Il codice penale è attualmente in revisione. Il Governo ha già deciso di abolire in modo generalizzato la pena di morte.

Il nuovo codice penale entrerà verosimilmente in vigore nel 1987.

**Turchia**

Condanne a morte sono state pronunciate ed eseguite per delitti di diritto comune e per delitti militari.

## **Decreto federale**

**concernente il Protocollo addizionale n. 6 della  
Convenzione europea dei diritti dell'uomo  
del 28 aprile 1983 relativo all'abolizione della pena di morte  
(Trattati europei n. 114)**

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto l'articolo 8 della Costituzione federale;  
visto il messaggio del Consiglio federale del 7 maggio 1986<sup>1)</sup>,  
*decreta:*

### **Art. 1**

<sup>1</sup> Il Protocollo addizionale n. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, del 28 aprile 1983, relativo all'abolizione della pena di morte è approvato.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale è autorizzato a ratificarlo.

### **Art. 2**

Il presente decreto non sottostà al referendum.

168

**Decreto federale  
concernente il Protocollo addizionale n. 7  
del 22 novembre 1984 che completa  
la Convenzione europea dei diritti dell'uomo**

(Trattati europei n. 117)

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto l'articolo 8 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 7 maggio 1986<sup>1)</sup>,

*decreta:*

**Art. 1**

<sup>1)</sup> Il Protocollo addizionale n. 7 del 22 novembre 1984 che completa la Convenzione europea dei diritti dell'uomo è approvato con le riserve seguenti:

*- Riserve relative all'articolo 1:*

Qualora l'espulsione avvenga su decisione del Consiglio federale basata sull'articolo 70 della Costituzione federale per minaccia alla sicurezza interna od esterna della Svizzera, alla persona espulsa non saranno garantiti i diritti enunciati al capoverso 1 neppure dopo l'esecuzione dell'espulsione.

*- Riserva relativa all'articolo 5:*

Dopo l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nella revisione del Codice civile svizzero del 5 ottobre 1984<sup>2)</sup>, le disposizioni dell'articolo 5 del Protocollo addizionale n. 7 saranno applicate con riserva, da un lato, delle disposizioni di diritto federale concernenti il cognome coniugale (art. 160 CCS e 8a tit. fin. CCS) e, d'altro lato, di quelle concernenti l'acquisto della cittadinanza (art. 161, 134 cpv. 1, 149 cpv. 1 CCS e 8b tit. fin. CCS).

<sup>2)</sup> Il Consiglio federale è autorizzato a ratificare il Protocollo addizionale n. 7, formulando le riserve menzionate.

**Art. 2**

Il Consiglio federale è autorizzato a trasmettere al Segretario generale del Consiglio d'Europa una dichiarazione, giusta l'articolo 7 capoverso 2 del Protocollo addizionale n. 7, secondo la quale la Svizzera estende agli articoli 1 a 5 del Protocollo n. 7 il riconoscimento del diritto di domanda individuale (art. 25 CEDU) e della giurisdizione obbligatoria della Corte (art. 46 CEDU).

<sup>1)</sup> FF 1986 II 417

<sup>2)</sup> RU 1986 122

**Art. 3**

Il presente decreto non sottostà al referendum.

168a

## Decreto federale

concernente il Protocollo n. 8 del 19 marzo 1985  
che emenda la Convenzione europea dei diritti dell'uomo  
volto in particolare ad accelerare la procedura  
avanti la Commissione europea dei diritti dell'uomo  
(Trattati europei n. 118)

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto l'articolo 8 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 7 maggio 1986<sup>1)</sup>,

*decreta:*

### Art. 1

<sup>1</sup> Il Protocollo n. 8 del 19 marzo 1985 che emenda la Convenzione europea dei diritti dell'uomo è approvato.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale è autorizzato a ratificarlo.

### Art. 2

Il presente decreto non sottostà al referendum.

168b

**Protocollo n. 6  
alla Convenzione per la salvaguardia  
dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali  
relativo all'abolizione della pena di morte**

---

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

Considerando che gli sviluppi verificatisi in vari Stati membri del Consiglio d'Europa esprimono una tendenza generale a favore dell'abolizione della pena di morte:

Hanno convenuto quanto segue:

**Articolo 1**

La pena di morte è abolita. Nessuno può essere condannato a tale pena, né giustiziato.

**Articolo 2**

Uno Stato può prevedere nella sua legislazione la pena di morte per atti commessi in tempo di guerra o di pericolo imminente di guerra; una tale pena sarà applicata solo nei casi previsti dalla detta legislazione e conformemente alle sue disposizioni. Questo Stato comunicherà al Segretario Generale del Consiglio d'Europa le disposizioni in materia della suddetta legislazione.

**Articolo 3**

Non è autorizzata alcuna deroga alle disposizioni del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione.

**Articolo 4**

Non è ammessa alcuna riserva alle disposizioni del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 64 della Convenzione.

**Articolo 5**

1. Ciascuno Stato può, al momento della firma o del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, indicare il o i territori ai quali sarà applicato il presente Protocollo.

<sup>1)</sup> Dal testo originale francese.

2. Ciascuno Stato può, in qualsiasi momento successivo, mediante dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione del presente Protocollo a qualsiasi altro territorio indicato nella dichiarazione. Il Protocollo entrerà in vigore riguardo a questo territorio il primo giorno del mese successivo alla data di ricezione della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

3. Ogni dichiarazione effettuata ai termini dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata, per quanto riguarda ciascun territorio indicato nella dichiarazione, mediante notifica indirizzata al Segretario Generale. Il ritiro avrà effetto dal primo giorno del mese successivo alla data di ricezione della notifica da parte del Segretario Generale.

#### **Articolo 6**

Gli Stati Parte considerano gli articoli da 1 a 5 del presente Protocollo come articoli aggiuntivi alla Convenzione e si applicano di conseguenza tutte le disposizioni della Convenzione.

#### **Articolo 7**

Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della Convenzione. Esso sarà sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione. Uno Stato membro del Consiglio d'Europa non potrà ratificare, accettare o approvare il presente Protocollo a meno che non abbia contemporaneamente o in precedenza ratificato la Convenzione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione, saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

#### **Articolo 8**

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla data in cui cinque Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dal Protocollo, in conformità alle disposizioni dell'articolo 7.

2. Per ogni Stato membro che esprima successivamente il suo consenso ad essere vincolato dal Protocollo, questo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla data del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione.

#### **Articolo 9**

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

- a. ogni firma;
- b. il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;



- c. ogni data di entrata in vigore del presente Protocollo in conformità ai suoi articoli 5 e 8;
- d. ogni altro atto, notifica o comunicazione relativa al presente Protocollo.

*In fede di che*, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tale scopo, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Strasburgo, il 28 aprile 1983, in francese e in inglese, i due testi facenti ugualmente fede, in un solo esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne darà copia conforme ad ogni Stato membro del Consiglio d'Europa.

*(Seguono le firme)*

## **Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**

---

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari del presente Protocollo, Risolti ad adottare ulteriori misure per assicurare la garanzia collettiva di taluni diritti e libertà mediante la Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (qui di seguito denominata «la Convenzione»),

Hanno convenuto quanto segue:

### **Articolo 1**

1. Uno straniero legalmente residente nel territorio di uno Stato non ne può essere espulso, se non a seguito di un provvedimento adottato ai sensi di legge e sarà autorizzato:

- a.* a far valere le sue ragioni contro la sua espulsione;
- b.* a far esaminare il suo caso, e
- c.* a farsi rappresentare a tale scopo innanzi all'Autorità competente o a una o a più persone designate dalla citata Autorità.

2. Uno straniero può essere espulso prima che possa esercitare i diritti di cui al paragrafo 1 lettera *a*, *b*, e *c* del presente articolo quando tale espulsione si rende necessaria per interessi di ordine pubblico o è motivata da ragioni di sicurezza nazionale.

### **Articolo 2**

1. Chiunque venga dichiarato colpevole di una infrazione penale da un tribunale ha il diritto di sottoporre ad un Tribunale della giurisdizione superiore la dichiarazione di colpa o la condanna. L'esercizio di questo diritto, ivi inclusi i motivi per cui esso può essere invocato, sarà stabilito per legge.

2. Tale diritto potrà essere oggetto di eccezioni in caso di infrazioni minori come stabilito da legge o in casi nei quali la persona interessata sia stata giudicata in prima istanza da un Tribunale della giurisdizione più elevata o sia stata dichiarata colpevole e condannata a seguito di un ricorso avverso il suo proscioglimento.

<sup>1)</sup> Dal testo originale francese.

**Articolo 3**

Allorché una condanna penale definitiva venga annullata e allorché la grazia venga accordata poiché nuovi elementi o nuove rivelazioni comprovino un errore giudiziario, la persona che ha subito una pena in ragione di tale condanna verrà indennizzata conformemente alla legge o agli usi in vigore nello Stato interessato, a meno che non venga provato che il fatto di non aver rivelato in tempo utile gli elementi non conosciuti sia totalmente o parzialmente imputabile alla stessa.

**Articolo 4**

1. Nessuno potrà essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un'infrazione per cui è già stato scagionato o condannato a seguito di una sentenza definitiva conforme alla legge ed alla procedura penale di tale Stato.

2. Le disposizioni di cui al paragrafo precedente non impediranno la riapertura del processo, conformemente alla legge ed alla procedura penale dello Stato interessato, se dei fatti nuovi o degli elementi nuovi o un vizio fondamentale nella procedura antecedente avrebbero potuto condizionare l'esito del caso.

3. Nessuna deroga a questo articolo può essere autorizzata ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione.

**Articolo 5**

I coniugi godranno dell'uguaglianza di diritti e di responsabilità di carattere civile tra loro, nelle loro relazioni con i loro figli, in caso di matrimonio, durante il matrimonio e dopo la fine del matrimonio stesso. Questo articolo non impedirà allo Stato di adottare le misure necessarie per la tutela degli interessi dei figli.

**Articolo 6**

1. Qualsiasi Stato, al momento della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o approvazione, può indicare il territorio o i territori cui si applicherà il presente Protocollo e specificare la misura cui si impegna affinché le disposizioni del presente Protocollo trovino applicazione in tale territorio o territori.

2. Qualsiasi Stato può, in seguito, mediante una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione del presente Protocollo a qualsiasi altro territorio specificato nella dichiarazione. Per quanto concerne tale territorio il Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di due mesi dalla data di ricezione della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

3. Qualsiasi dichiarazione fatta in virtù dei due paragrafi precedenti potrà es-

sere ritirata o modificata per quel che concerne ogni territorio menzionato in detta dichiarazione, mediante notifica indirizzata al Segretario Generale. Il ritiro o la modifica avrà effetto esecutivo a decorrere dal primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di due mesi dopo la data di ricezione della notifica da parte del Segretario Generale.

4. Una dichiarazione resa conformemente al presente articolo sarà considerata come se fosse stata resa conformemente al paragrafo 1 dell'articolo 63 della Convenzione.

5. Il territorio di qualsiasi Stato cui questo Protocollo si applica in virtù della sua ratifica, della sua accettazione o della sua approvazione da parte dello Stato citato, e ciascuno dei territori cui il Protocollo si applica in virtù di una dichiarazione sottoscritta dal citato Stato conformemente a questo articolo, possono essere considerati *territori distinti ai fini del riferimento di cui all'articolo 1* concernente il territorio di uno Stato.

#### **Articolo 7**

1. Gli Stati contraenti considerano le disposizioni degli articoli da 1 a 6 del presente Protocollo quali articoli aggiuntivi alla Convenzione e tutte le disposizioni della Convenzione si applicano di conseguenza.

2. Cionondimeno il diritto di ricorso individuale riconosciuto mediante dichiarazione fatta in virtù dell'articolo 25 della Convenzione o l'accettazione della giurisdizione obbligatoria della Corte fatta mediante una dichiarazione in virtù dell'articolo 46 della Convenzione, non potrà essere esercitato per quel che concerne il presente Protocollo, a meno che lo Stato interessato abbia fatto una dichiarazione di riconoscimento di tale diritto o di accettazione di detta giurisdizione ai sensi degli articoli da 1 a 5 di questo Protocollo.

#### **Articolo 8**

Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa firmatari della Convenzione. Esso sarà sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione. Uno Stato membro del Consiglio d'Europa non può ratificare, accettare o approvare il presente Protocollo senza aver simultaneamente o anteriormente ratificato la Convenzione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

#### **Articolo 9**

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno dal mese successivo alla scadenza del periodo di due mesi dopo la data in cui sette Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso al Protocollo secondo le disposizioni di cui all'articolo 8.

2. Per tutti gli Stati membri che esprimeranno ulteriormente il loro consenso al Protocollo, esso entrerà in vigore a datare dal primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di due mesi dopo la data del deposito degli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione.

#### **Articolo 10**

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa:

- a. tutte le firme;
- b. il deposito di qualsiasi strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
- c. la data di entrata in vigore del presente Protocollo ai sensi degli articoli 6 a 9;
- d. qualsiasi altro atto, notifica o dichiarazione concernente il presente Protocollo.

*In fede di che*, i sottoscritti debitamente autorizzati a questo scopo, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Strasburgo il 22 novembre 1984 in lingua francese ed inglese, ambedue i testi facenti egualmente fede, in un unico esemplare che verrà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne invierà copia conforme a ciascuno Stato membro del Consiglio d'Europa.

*(Seguono le firme)*

# Protocollo n. 8 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

---

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari del presente Protocollo alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (qui di seguito denominata «la Convenzione»),

Considerando opportuno emendare alcune disposizioni della Convenzione al fine di migliorare e soprattutto accelerare le procedure della Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo,

Considerata altresì l'opportunità di emendare alcune disposizioni della Convenzione relative alla procedura della Corte europea dei Diritti dell'Uomo,

Hanno convenuto quanto segue:

## Articolo 1

Il testo dell'articolo 20 della Convenzione diventa paragrafo 1 dello stesso articolo che viene completato dai seguenti quattro paragrafi:

«2. La Commissione si riunisce in seduta plenaria. Tuttavia essa potrà istituire nel suo ambito delle Camere composte ciascuna di almeno sette membri. Le Camere possono esaminare le domande presentate in applicazione dell'articolo 25 della presente Convenzione che possono essere giudicate secondo la giurisprudenza stabilita o che non comportano gravi problemi per quanto riguarda l'interpretazione o l'applicazione della Convenzione. Entro questi limiti e con riserva del paragrafo 5 del presente articolo, le Camere esercitano tutte le competenze affidate alla Commissione dalla Convenzione.

Il membro della Commissione eletto dall'Alta Parte contraente contro la quale è stata presentata la domanda ha il diritto di far parte della Camera investita di detta domanda.

3. La Commissione può istituire nel suo ambito dei Comitati, ciascuno composto almeno da tre membri, con il potere di dichiarare all'unanimità irricevibile o cancellata dal ruolo una domanda presentata in applicazione dell'articolo 25, qualora una simile decisione possa essere presa senza un più ampio esame.

4. Una Camera o un Comitato può, in ogni caso, dichiararsi incompe-

<sup>1)</sup> Dal testo originale francese.

tente in favore della Commissione Plenaria, che può altresì avocare a sé tutte le domande affidate ad una Camera o ad un Comitato.

5. Unicamente la Commissione Plenaria può esercitare le seguenti competenze:

- a. esaminare le domande presentate in applicazione dell'articolo 24;
- b. investire la Corte in conformità all'articolo 48a;
- c. fissare il regolamento interno in conformità all'articolo 36.»

## Articolo 2

L'articolo 21 della Convenzione viene completato dal seguente paragrafo 3:

«3. I candidati dovranno godere della massima considerazione morale e possedere i requisiti richiesti per l'esercizio di alte funzioni giudiziarie o essere persone di riconosciuta competenza nel campo del diritto interno o internazionale.»

## Articolo 3

L'articolo 23 della Convenzione viene completato dalla seguente frase:

«Durante tutto l'esercizio del loro mandato, non possono assumere funzioni incompatibili con le esigenze di indipendenza, imparzialità e disponibilità inerenti a detto mandato.»

## Articolo 4

Il testo modificato dell'articolo 28 della Convenzione diventa il paragrafo 1 dello stesso articolo ed il testo modificato dell'articolo 30 diventa il paragrafo 2. Il nuovo testo dell'articolo 28 è il seguente:

### «Articolo 28

1. Nel caso in cui la Commissione accolga la domanda:
  - a. al fine di stabilire i fatti, procede ad un esame in contraddittorio della domanda con i rappresentanti delle parti e, se del caso, ad una inchiesta per la quale gli Stati interessati forniranno tutte le facilitazioni necessarie, dopo uno scambio di vedute con la Commissione;
  - b. nel contempo si mette a disposizione degli interessati al fine di pervenire ad una composizione amichevole della controversia sulla base del rispetto dei Diritti dell'Uomo quali li riconosce la presente Convenzione.
2. Se si perviene ad una composizione amichevole, la Commissione redige un rapporto che viene trasmesso agli Stati interessati, al Comitato dei Ministri ed al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, per la pubblicazione. Tale rapporto si limita ad una breve esposizione dei fatti e della soluzione adottata.»

### Articolo 5

Al primo comma dell'articolo 29 della Convenzione, le parole «all'unanimità» vengono sostituite dalle parole «a maggioranza dei due terzi dei suoi membri».

### Articolo 6

Nella Convenzione viene inserita la seguente disposizione:

*«Articolo 30*

1. La Commissione può decidere, in qualunque momento della procedura, di cancellare una domanda dal ruolo qualora le circostanze portino alla seguente conclusione:

- a.* il ricorrente non intende mantenere la domanda, o
- b.* la controversia è stata risolta, o
- c.* il proseguimento dell'esame della domanda non è giustificato da nessun altro motivo, di cui la Commissione constati l'esistenza.

La Commissione prosegue tuttavia l'esame della domanda qualora il rispetto dei Diritti dell'Uomo garantiti dalla Convenzione lo esiga.

2. Se la Commissione decide di cancellare una domanda dal ruolo, dopo essersi dichiarata competente, redige un rapporto nel quale espone i fatti e la decisione motivata della cancellazione della domanda dal ruolo. Il rapporto viene trasmesso alle parti nonché, per conoscenza, al Comitato dei Ministri. La Commissione può pubblicarlo.

3. La Commissione può decidere la nuova iscrizione al ruolo di una domanda qualora ritenga che le circostanze lo giustificano.»

### Articolo 7

Il paragrafo 1 dell'articolo 31 della Convenzione viene così modificato:

«1. Se l'esame di una domanda non si esaurisce in applicazione degli articoli 28 (par. 2), 29 o 30, la Commissione redige un rapporto nel quale constata i fatti e formula un parere per sapere se i fatti constatati rivelano, da parte dello Stato interessato, una violazione degli obblighi impostigli dalla Convenzione. In questo rapporto i membri della Commissione possono esprimere le loro opinioni individuali.»

### Articolo 8

L'articolo 34 della Convenzione viene modificato come segue:

«Fatte salve le disposizioni degli articoli 20 (par. 3) e 29, le decisioni della Commissione sono prese a maggioranza dei membri presenti e votanti.»



**Articolo 9**

L'articolo 40 della Convenzione viene completato dal seguente paragrafo 7:

«7. I membri della Corte partecipano alla Corte a titolo individuale. Durante l'esercizio del loro mandato, non possono assumere funzioni incompatibili con le esigenze di indipendenza, imparzialità e disponibilità inerenti a detto mandato.»

**Articolo 10**

L'articolo 41 della Convenzione viene modificato come segue:

«La Corte elegge il suo Presidente e uno o due Vice Presidenti per una durata di tre anni. Essi sono rieleggibili.»

**Articolo 11**

Nella prima frase dell'articolo 42 della Convenzione, il termine «sette» viene sostituito dal termine «nove».

**Articolo 12**

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

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

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

**Articolo 13**

Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dopo la data in cui tutte le Parti alla Convenzione avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dal Protocollo in conformità alle disposizioni dell'articolo 12.

**Articolo 14**

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati Membri del Consiglio:

- a. ogni firma;
- b. il deposito di ogni strumento di ratifica, accettazione o approvazione;
- c. la data di entrata in vigore del presente Protocollo in conformità all'articolo 13;
- d. ogni altro atto, notifica o comunicazione riguardante il presente Protocollo.

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

Fatto a Vienna, il 19 marzo 1985, in francese ed in inglese, i due testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli Archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne invierà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

*(Seguono le firme)*