

Progetto di legge federale su i privilegi, le immunità e  
le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati  
dalla Svizzera quale Stato ospite  
(legge sullo Stato ospite)

Rapporto esplicativo

11 gennaio 2006

Edito da: Dipartimento federale degli affari esteri

Ordinazioni: Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL),  
Distribuzione pubblicazioni, 3003 Berna

© Dipartimento federale degli affari esteri, 3003 Berna

**1** **Parte generale**

**1.1** **Introduzione**

Nell'ambito della politica dello Stato ospite quale parte integrante degli affari esteri della Confederazione, il Consiglio federale propone di adottare una nuova legge federale volta a disciplinare la concessione di privilegi, immunità e facilitazioni,

nonché di aiuti finanziari come pure l'attuazione di altri provvedimenti di sostegno. Si tratta di dotare il Consiglio federale di uno strumento che gli consenta di svolgere una politica dello Stato ospite coerente, nel rispetto degli impegni della Svizzera sotto il profilo del diritto internazionale e tenendo conto dell'evoluzione delle relazioni internazionali bilaterali e multilaterali.

La diplomazia è sempre esistita. Nelle relazioni bilaterali fra i popoli erano scambiati emissari, gli antesignani dei diplomatici odierni. Si trattava, in origine, di messi itineranti, inviati per chiarire un preciso problema, ma, a poco a poco, si è manifestata la necessità di disporre di missioni diplomatiche permanenti per tenersi al corrente della situazione economica e politica degli Stati. Dall'instaurazione di relazioni diplomatiche, provvisorie o permanenti, è scaturita la necessità di una normativa specifica intesa a definire lo statuto accordato all'agente diplomatico, manifestare il dovuto rispetto al sovrano da lui rappresentato e garantire le condizioni necessarie all'adempimento indipendente delle sue funzioni ufficiali. Le prime disposizioni su i privilegi, le immunità e le facilitazioni accordati ai diplomatici nascono quindi dalla consuetudine – la prassi generalmente accettata come vigente da coloro che le sottostanno. In seguito, trattati bilaterali o multilaterali hanno sancito tale prassi, prevedendo altresì nuove disposizioni che si erano rivelate necessarie nel corso del tempo. Si è arrivati così all'adozione da parte degli Stati della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche<sup>1</sup> e della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari<sup>2</sup>. La Svizzera è parte a entrambe le convenzioni che disciplinano, quindi, lo statuto giuridico delle rappresentanze diplomatiche e consolari estere in Svizzera.

Con lo sviluppo delle relazioni internazionali, la diplomazia multilaterale è venuta ad affiancare quella bilaterale. Le organizzazioni internazionali hanno assunto sempre maggiore importanza, trasformandosi in fattori essenziali per il superamento di vari problemi politici e tecnici che preoccupano la comunità internazionale. Da soli, infatti, gli Stati non hanno più la possibilità di risolvere questioni con implicazioni transnazionali. Come nell'ambito delle relazioni bilaterali, è rapidamente apparso indispensabile accordare alle organizzazioni internazionali, ai loro funzionari e ai rappresentanti degli Stati membri uno statuto privilegiato, volto, da un lato, ad assicurarne l'assoluta indipendenza dallo Stato nel cui territorio si sono stabiliti per svolgere le loro funzioni e, dall'altro, a impedire che lo Stato ospite tragga vantaggi particolari dalla presenza sul suo territorio di un'organizzazione finanziata da tutti gli Stati membri. Questi principi sono riconosciuti dall'intera comunità internazionale.

La tradizione svizzera di accoglienza delle organizzazioni internazionali risale al XIX secolo. La presenza di queste organizzazioni ha contribuito alla buona fama del nostro Paese nel mondo e gli ha consentito di contribuire notevolmente allo sviluppo del diritto internazionale e alla sua applicazione. La presenza delle organizzazioni internazionali costituisce inoltre una preziosa piattaforma per la nostra politica estera.

Per la maggior parte, le organizzazioni internazionali con sede in Svizzera si trovano a Ginevra, ma anche altri Cantoni ospitano organismi o conferenze internazionali. La cosiddetta "Ginevra internazionale" – termine con il quale si suole ormai alludere

<sup>1</sup> RS 0.191.01

<sup>2</sup> RS 0.191.02

all'attività a Ginevra di circa 35'000 persone (funzionari internazionali, membri delle missioni permanenti e i loro familiari) nell'ambito delle organizzazioni e dei negoziati internazionali – come pure le altre organizzazioni internazionali con sede a Vaud, Berna e Basilea non sono soltanto componenti importanti della vita economica dei Cantoni interessati, bensì rappresentano anche un apporto considerevole alla Confederazione nel suo insieme (cfr. n. 3.1). Questa tradizione di accoglienza fa parte delle caratteristiche del nostro Paese ed è riconosciuta sia all'estero, sia dalle migliaia di delegati che vengono in missione in Svizzera ogni anno; costituisce un crogiolo di idee provenienti da più vari orizzonti, un plusvalore per la nostra politica estera, un elemento del nostro patrimonio e dell'avvenire del nostro Paese.

Per ragioni storiche e politiche, fino agli inizi degli anni Novanta la posizione di Ginevra e della Svizzera nell'ambito della diplomazia multilaterale era praticamente incontestata. La fine del confronto Est-Ovest ha provocato profondi cambiamenti anche in seno alle organizzazioni internazionali e questi cambiamenti sono coincisi con una tendenza dalla deregulation in tutti i settori. Si è delineata a questo punto la concorrenza attiva di altre città desiderose di attirare le organizzazioni internazionali, prime fra tutte Bonn, l'Aia e Montreal.

Contemporaneamente, è iniziata una trasformazione della struttura delle relazioni multilaterali. In origine, gli attori internazionali erano essenzialmente Stati e organizzazioni intergovernative soggetti al diritto internazionale, che si riunivano di tanto in tanto nell'ambito di conferenze diplomatiche. Nell'elaborazione delle loro strategie d'azione, però, Stati e organizzazioni intergovernative devono tenere conto delle nuove forme di partenariato tra il settore pubblico e quello privato nell'ambito della cooperazione multilaterale. Gli Stati hanno cominciato a consultare la società civile nell'elaborazione dei loro mandati negoziali, poi alcuni si sono fatti accompagnare alle grandi conferenze internazionali da rappresentanti della società civile e delle organizzazioni non governative. Queste ultime sono ormai consultate sempre più regolarmente o addirittura ammesse alle conferenze internazionali o in seno ad organi internazionali. Per giunta, anche nelle modalità di finanziamento degli organi internazionali si assiste a profondi mutamenti con il passaggio da sovvenzioni eminentemente statali al sistema di ripartizione degli oneri per il finanziamento dei programmi e della loro attuazione. Per gli Stati e le organizzazioni intergovernative questo è il mezzo di ottenere dalla società civile e dalle cerchie private un apporto non solo ideologico ma anche materiale.

La Svizzera non è il solo Stato ad accordare privilegi e immunità agli organismi che si stabiliscono sul suo territorio. Tutti gli Stati che ospitano organizzazioni internazionali negoziano con queste ultime accordi di sede finalizzati a determinare lo statuto giuridico, anche sotto il profilo fiscale, dell'organizzazione, delle persone che vi occupano una funzione ufficiale e delle persone al seguito. Tutti prevedono un regime di privilegi, immunità e facilitazioni per le conferenze internazionali. Tutti, per aver l'onore di accogliere un'organizzazione, accettano di contribuire finanziariamente a mantenerla sul proprio territorio, in particolare con facilitazioni nel settore immobiliare.

## **1.2 Cenni storici**

In materia di privilegi, immunità e agevolazioni, il Consiglio federale si fonda su vari strumenti e in primo luogo su convenzioni e trattati internazionali quali la

Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche<sup>3</sup>, la Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari<sup>4</sup> e la Convenzione dell'8 dicembre 1969 sulle missioni speciali<sup>5</sup>. Vanno anche ricordati i numerosi protocolli multilaterali, spesso adottati parallelamente alla convenzione che istituisce un'organizzazione internazionale, che prevedono per gli Stati membri l'obbligo di accordare all'organizzazione e a tutte le persone che vi esercitano una funzione ufficiale i privilegi e le immunità abituali. Per giunta, al pari degli altri Stati ospiti, il Consiglio federale ha concluso con le organizzazioni internazionali stabilite in Svizzera numerosi accordi di sede, nonché accordi a carattere fiscale con alcune organizzazioni internazionali quasi governative. A tal fine si è fondato sul Decreto federale del 30 settembre 1955 concernente la conclusione o la modificazione di accordi con organizzazioni internazionali intesi a stabilire il loro statuto giuridico nella Svizzera<sup>6</sup>.

Indotto dalla viva concorrenza tra Stati ospiti di organizzazioni e di conferenze internazionali e dall'evoluzione delle strutture delle relazioni multilaterali ad accordare privilegi, immunità e facilitazioni a vari attori internazionali, il Consiglio federale ha dovuto rapidamente rendersi conto dei limiti delle sue competenze. A poco a poco si è manifestata la necessità di una base legale formale, da un lato per sancire la sua prassi in materia, e dall'altro per consentirgli di proseguire la politica dello Stato ospite e la tradizione svizzera di accoglienza di organi internazionali.

Sotto il profilo finanziario, il Consiglio federale si avvale della propria competenza in politica estera per accordare aiuti finanziari a livello della politica dello Stato ospite, nei limiti dei crediti consentiti dalle Camere federali. L'adozione da parte del Parlamento della legge federale del 23 giugno 2000 concernente gli aiuti finanziari alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra<sup>7</sup> (qui di seguito: "legge FIPOI") ha colmato solo parzialmente le lacune constatate in materia di basi giuridiche, inducendo il Consiglio federale a proporre una nuova legge federale che comprenda sia l'aspetto dei privilegi, delle immunità e delle facilitazioni, sia quello degli aiuti finanziari nell'ambito della politica dello Stato ospite. La nuova legge dovrebbe adempiere le presenti esigenze di concretizzazione del principio di legittimità.

## **2 Parte speciale**

### **2.1 Struttura della legge**

La legge è composta di sette capitoli.

Il capitolo 1 ne definisce lo scopo.

Il capitolo 2 verte su privilegi, immunità e facilitazioni, determinando i beneficiari, la portata, la durata e le condizioni di conferimento.

Il capitolo 3 concerne l'acquisto di fondi per un fine pubblico da parte dei beneficiari istituzionali di privilegi, immunità e facilitazioni.

<sup>3</sup> RS 0.191.01

<sup>4</sup> RS 0.191.02

<sup>5</sup> RS 0.191.2

<sup>6</sup> RS 192.12

<sup>7</sup> RS 617.0

Il capitolo 4 tratta gli aiuti finanziari e le altre misure di sostegno nell'ambito della politica dello Stato ospite, precisando lo scopo di tali aiuti, le forme che possono prendere e i beneficiari ai quali possono essere accordati.

Il capitolo 5 riguarda le organizzazioni internazionali non governative (OING) e definisce in quale maniera la Confederazione può agevolare l'insediamento e le attività in Svizzera.

Il capitolo 6 disciplina le competenze per la concessione di privilegi, immunità e facilitazioni come pure di aiuti finanziari e altri provvedimenti di sostegno nell'ambito della politica dello Stato ospite.

Il capitolo 7 prescrive le disposizioni finali.

## **2.2 Capitolo 1: art. 1 Oggetto**

In virtù dell'articolo 184 capoverso 1 Cost., Il Consiglio federale cura gli affari esteri salvaguardando i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale. Nell'esercizio di questa competenza decide, in particolare, l'instaurazione di relazioni diplomatiche e consolari o l'apertura di rappresentanze svizzere all'estero. Autorizza lo stabilimento di rappresentanze estere e di organizzazioni internazionali o lo svolgimento di conferenze internazionali sul territorio svizzero. Da questa competenza costituzionale generale scaturisce la necessità di determinare lo statuto giuridico in Svizzera delle rappresentanze, organizzazioni e conferenze summenzionate. Finora, nella messa in opera della politica dello Stato ospite, il Consiglio federale si è fondato sia sui trattati internazionali ai quali la Svizzera ha aderito, sia sulle proprie competenze costituzionali in materia di affari esteri (art. 184 cpv. 1 Cost.) nonché sul decreto federale del 30 settembre 1955 concernente la conclusione o la modificazione di accordi con organizzazioni internazionali intesi a stabilire il loro statuto giuridico nella Svizzera<sup>8</sup> (qui di seguito: il DF del 1955). Tenuto conto dell'evoluzione alla quale si è assistito negli ultimi decenni e dell'aumento dei vari tipi di attori internazionali, queste basi sono progressivamente diventate insufficienti. Appare inoltre opportuno riunire in una sola base legale i differenti testi esistenti e le decisioni prese in materia dal Consiglio federale nel corso degli anni. Si è dunque imposto l'imperativo della legge federale di cui nel presente rapporto.

La legge è volta a disciplinare, nell'ambito della politica dello Stato ospite, il conferimento di privilegi, immunità e facilitazioni, nonché di aiuti finanziari e l'attuazione di altre misure di sostegno. Sono fatti salvi, nel capoverso 2, privilegi, immunità e facilitazioni come pure i contributi finanziari retti dal diritto internazionale o da altre leggi federali.

La nuova legge mira a conferire al Consiglio federale i mezzi necessari all'attuazione di una politica dello Stato ospite coerente, trasparente e improntata a una visione prospettica, finalizzata al mantenimento della "Ginevra internazionale" – intesa in senso lato, ovvero includendo non solo la regione del Lemano propriamente detta, bensì anche Berna (UPU e OTIF) e Basilea (BRI) – e a uno sviluppo armonioso del ruolo del nostro Paese quale Stato ospite. Non bisogna dimenticare, d'altra parte, gli impegni assunti dalla Svizzera nell'ambito delle convenzioni a cui è parte, come, per esempio, la Convenzione di Vienna del 24 aprile 1961 sulle relazioni

<sup>8</sup> RS 192.12

diplomatiche<sup>9</sup>, la Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari<sup>10</sup>, la Convenzione dell'8 dicembre 1969 sulle missioni speciali<sup>11</sup> né gli accordi di sede conclusi con le organizzazioni internazionali stabilite sul suo territorio. Per giunta, i trattati che istituiscono le organizzazioni internazionali o altri trattati multilaterali non di rado prevedono privilegi, immunità e facilitazioni che gli Stati parte sono tenuti ad accordare agli organi istituiti dal trattato, al loro personale, ai rappresentanti degli Stati parte e a tutte le persone chiamate a svolgere funzioni ufficiali presso i suddetti organi. Tali impegni sono vincolanti dal momento dell'adesione. Parimenti, i trattati internazionali ai quali la Svizzera è parte possono prevedere obblighi finanziari, in particolare i contributi ordinari che gli Stati membri – tra cui la Svizzera - devono versare.

Come già esplicitato dal Consiglio federale nel suo messaggio del 28 luglio 1955 a sostegno dell'adozione da parte Parlamento del decreto federale del 1955<sup>12</sup>, *"une organisation internationale, fondée sur un traité entre Etats, jouit, d'après le droit international, d'un certain nombre de privilèges dans l'Etat où elle a fixé son siège; il est d'usage qu'elle conclue avec cet Etat un accord précisant les modalités de ces privilèges. Il n'est en effet pas possible de soumettre une telle organisation, dont sont membres des Etats, à toutes les dispositions du droit national de l'Etat où elle a son siège principal ou un siège accessoire. S'il en était autrement, cet Etat serait en mesure d'intervenir de façon directe ou indirecte dans l'activité de l'organisation. A l'honneur qu'un Etat a d'accueillir sur son territoire une organisation internationale correspond donc l'obligation, consacrée par le droit des gens, de la mettre en mesure d'exercer son activité avec toute l'indépendance nécessaire"*.

Così, nel corso dei decenni, la comunità internazionale ha messo in opera una prassi costante per la concessione di privilegi, immunità e facilitazioni alle organizzazioni intergovernative e ad altre strutture internazionali stabilite sul territorio degli Stati che la compongono, al fine di consentire a questi organismi di adempiere il loro mandato internazionale senza dover subire alcun influsso da parte dello Stato ospite.

## **2.3 Capitolo 2: Privilegi, immunità e facilitazioni**

### **2.3.1 Beneficiari**

L'articolo 2 indica i beneficiari di privilegi, immunità e facilitazioni: si tratta di beneficiari istituzionali, ovvero degli organi internazionali enumerati nell'elenco al capoverso 1. Le organizzazioni internazionali non governative (OING), come per esempio le federazioni sportive internazionali, non figurano tra i beneficiari ai sensi di questa disposizione.

La prassi e le convenzioni internazionali pertinenti contemplano sempre la concessione di privilegi, immunità e facilitazioni non soltanto all'organo medesimo, bensì anche a tutte le persone che presso tale organo svolgono funzioni ufficiali di qualsiasi genere, in maniera provvisoria o permanente, come pure alle persone che le accompagnano. Lo scopo di tali privilegi e immunità non è di favorire i singoli individui, bensì di garantire l'adempimento efficiente delle loro funzioni ufficiali. Quindi,

<sup>9</sup> RS 0.191.01

<sup>10</sup> RS 0.191.02

<sup>11</sup> RS 0.191.2

<sup>12</sup> FF 1955 II 389 segg.

le persone di cui all'articolo 2 capoverso 2 non beneficeranno di privilegi, immunità e facilitazioni a titolo personale, ma nell'interesse dell'organo internazionale in questione e godranno di uno statuto privilegiato unicamente nella misura in cui il suddetto organo adempia le condizioni legali disposte dalla legge sullo Stato ospite. Tale principio è d'altronde esplicitamente evocato nel preambolo della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche<sup>13</sup>.

Le persone che esercitano funzioni ufficiali non possono essere designate in maniera esaustiva perché la definizione dipende dall'atto istitutivo dell'organo interessato, dal tipo di organo in questione (le categorie differiscono tra le varie organizzazioni intergovernative o tra i diversi tribunali internazionali) e dalla prassi internazionale. Basti menzionare, a titolo di esempio, i delegati, il personale, gli esperti, i giudici, procuratori, cancellieri e membri della cancelleria di un tribunale internazionale o di un tribunale arbitrale, le parti di una procedura dinanzi a un simile tribunale, nonché i loro avvocati, esperti e testimoni. La prassi internazionale prevede d'altronde uno statuto differente secondo la posizione occupata dall'interessato presso il beneficiario istituzionale. Il funzionario di un'organizzazione intergovernativa addetto a compiti amministrativi non beneficerà quindi di privilegi e immunità di portata pari a quelli accordati al segretario generale dell'organizzazione stessa.

### **2.3.1.1 Le organizzazioni intergovernative (art. 2 cpv. 1 lett. a)**

Si tratta delle organizzazioni intergovernative nel senso letterale del termine, quali l'Organizzazione delle Nazioni Unite, le istituzioni specializzate delle Nazioni Unite, l'Associazione europea di libero scambio (AELS) o l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). S'intende per organizzazione intergovernativa un'organizzazione istituita mediante un trattato tra Stati – o tra Stati e organizzazioni intergovernative – che le conferisce personalità giuridica internazionale. Possono aderirvi solo Stati o organizzazioni intergovernative – cioè soggetti di diritto internazionale. I membri perseguono uno scopo comune, in genere duraturo. Un'organizzazione intergovernativa è dotata di organi indipendenti dai suoi membri, in grado di esprimere opinioni autonome rispetto a quelle degli Stati che la compongono; svolge compiti di natura statale e il suo finanziamento è assicurato essenzialmente mediante i contributi dei membri (Stati e organizzazioni intergovernative).

Fondandosi sul DF del 1955, il Consiglio federale ha concluso gli accordi di sede che determinano lo statuto giuridico delle organizzazioni intergovernative con sede principale o secondaria nostro Paese (Allegato 2).

### **2.3.1.2 Le istituzioni internazionali (art. 2 cpv. 1 lett. b)**

Un'istituzione internazionale è molto simile a un'organizzazione intergovernativa, pur non riunendo tutti i criteri definiti dalla prassi internazionale e dalla dottrina. Perciò, il più delle volte la dottrina impiega, per questo tipo di organismo, il termine "organizzazione internazionale". Tuttavia, per maggiore chiarezza dal punto di vista giuridico, appare necessario designare questo tipo di attore internazionale con un appellativo che gli sia proprio, tanto più che con il termine "organizzazione internazionale" si designano anche le organizzazioni intergovernative e talvolta addirittura le organizzazioni internazionali non governative.

<sup>13</sup> RS 0.191.01

Un'organizzazione intergovernativa è sempre dotata di personalità giuridica internazionale, conferitale dal trattato che l'ha istituita. Non è questo il caso di un'istituzione internazionale, che tuttavia gode di una posizione particolare nelle relazioni internazionali. Si possono citare a titolo di esempio istituzioni come l'Organizzazione sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), il Comitato internazionale della Croce rossa (CICR), la Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezza Luna Rossa (FISCR) o il Fondo globale AIDS, tubercolosi e malaria (GFATM). Il Consiglio federale ha concluso un accordo di sede con ciascuna di queste tre istituzioni internazionali – e precisamente il 19 marzo 1993 con il CICR<sup>14</sup>, il 29 novembre 1996 con la FISCR<sup>15</sup> e il 13 dicembre 2004 con il GFATM<sup>16</sup> - fondandosi sul DF del 1955. A suo tempo, le Commissioni della politica estera dei due Consigli, consultate sul principio della conclusione di un accordo di sede con il CICR, non avevano formulato alcuna obiezione circa l'approvazione del suddetto accordo di sede da parte del Consiglio federale in virtù della competenza conferitagli da tale decreto.

Un'istituzione internazionale è un elemento importante nelle relazioni internazionali. Se, al momento della creazione, i membri hanno preferito non farne un'organizzazione intergovernativa vera e propria, in genere è per ragioni politiche che successivamente, di fronte allo sviluppo delle attività dell'istituzione nel corso degli anni, hanno perso parte della loro pertinenza. A un certo momento i membri dell'istituzione possono risentire la necessità di conferirle, in seno alla comunità internazionale, una posizione diversa che giustifichi la necessità di accordarle privilegi, immunità e facilitazioni che non era sembrati necessari all'epoca della fondazione, ma non possono trasformarla ufficialmente in organizzazione intergovernativa, generalmente per motivi politici e per timore di compromettere l'equilibrio raggiunto in seno all'istituzione stessa. È attualmente il caso dell'OSCE: i membri cercano i mezzi di accordare all'organizzazione privilegi immunità e facilitazioni resisi necessari al suo funzionamento, ma si scontrano con le difficoltà giuridiche di tale impresa. Grazie alla presente legge, la Svizzera intende poter rispondere ad aspettative di questo genere, nell'interesse delle istituzioni in questione come nel suo stesso interesse di Stato ospite.

### **2.3.1.3 Le organizzazioni internazionali quasi governative (art. 2 cpv. 1 lett. c)**

Istituita in virtù del diritto nazionale di uno Stato - in particolare, nel diritto svizzero, sotto forma di associazione o, più raramente, di fondazione - un'organizzazione internazionale semi governativa si situa a metà strada tra l'organizzazione intergovernativa o l'istituzione internazionale e la classica organizzazione non governativa (ONG). Segnatamente, si differenzia dall'ONG perché la maggior parte dei suoi membri sono Stati o entità di diritto pubblico e perché è finanziata principalmente mediante fondi pubblici. Non di rado, questo tipo di organizzazione è, all'origine, l'emanazione di iniziative private che hanno suscitato un interesse sufficiente perché gli Stati vi aderiscano come membri a parte intera. Tuttavia, mentre i membri di un'organizzazione intergovernativa possono essere solo Stati o altre organizzazioni intergovernative, in seno a un'organizzazione internazionale semi governativa Stati e membri non statali possono collaborare in maniera paritetica. Ciò non di meno, il

<sup>14</sup> RS 0.192.122.50

<sup>15</sup> RS 0.192.122.51

<sup>16</sup> RS 0.192.122.818.11

carattere interstate predominante di questo tipo di organizzazione giustifica, da parte svizzera, la concessione di uno statuto particolare atto a consentirle di svolgere la sua attività in maniera indipendente, al pari delle organizzazioni intergovernative o delle istituzioni internazionali, senza che la Svizzera, in quanto Stato ospite, tragga vantaggi finanziari dalla sua presenza sul proprio territorio.

La nozione di organizzazione internazionale semi governativa è stata ripresa dal Tribunale federale in un decreto del 4 ottobre 1978<sup>17</sup>. Si trattava di un ricorso contro l'approvazione da parte del Consiglio di Stato ginevrino della conclusione di un accordo tra il Consiglio federale e la IATA (Associazione del trasporto aereo internazionale). Nel suo decreto il Tribunale federale precisa che, nella fattispecie, si può rilevare che alcuni autori considerano la IATA come organizzazione semi governativa. Apparentemente nello stesso senso, prosegue il TF, il Consiglio federale ha concluso con l'Unione interparlamentare – organizzazione semi ufficiale con sede a Ginevra, che non è stata istituita da un trattato intergovernativo – un accordo volto a regolamentarne lo statuto giuridico in Svizzera; l'accordo concede ai funzionari dell'ufficio dell'Unione non soltanto esenzioni fiscali ma anche, entro certi limiti, immunità di giurisdizione e altri privilegi normalmente accordati ai diplomatici (*RU 1971, pag. 1602*). Il Consiglio federale ha considerato che questa istituzione presentava un carattere intergovernativo predominante. [...]. Non c'è quindi stato arbitrio da parte del Consiglio di Stato ginevrino nel considerare la IATA un'organizzazione internazionale pubblica ai sensi dell'articolo 7 LCP. Era dunque di sua competenza accordare l'approvazione del Cantone come previsto dal DF del 1955 [concernente la conclusione o la modificazione di accordi con organizzazioni internazionali intesi a stabilire il loro statuto giuridico nella Svizzera].

Fondandosi sul DF del 1955, il Consiglio federale ha concluso accordi con l'Associazione del trasporto aereo internazionale (IATA, 1976<sup>18</sup>), con l'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse (UICN, accordo del 17 dicembre 1986<sup>19</sup>), con la Società internazionale di telecomunicazioni aeronautiche (SITA, accordo del 4 giugno 1992<sup>20</sup>), con il Consiglio internazionale degli aeroporti (accordo del 30 gennaio 1997<sup>21</sup>) e con l'Agenzia mondiale anti-doping (accordo del 5 marzo 2001<sup>22</sup>). Gli accordi finora conclusi con organizzazioni di questo genere hanno tuttavia portata limitata poiché, a differenza degli accordi conclusi con le organizzazioni intergovernative o con le istituzioni internazionali, sono di natura fiscale e finalizzati unicamente a disciplinare lo statuto fiscale in Svizzera delle organizzazioni in questione e del loro personale non svizzero.

#### **2.3.1.4 Le missioni diplomatiche, i posti consolari, le missioni permanenti e le missioni speciali (art. 2 cpv. 1 lett. d-g)**

La missione diplomatica è l'antenna ufficiale di un Stato presso un altro Stato; le sue funzioni consistono sostanzialmente nel rappresentare lo Stato accreditante (Stato d'origine) presso lo Stato accreditatario (Stato ospite). Le rappresentanze accreditate presso la Svizzera sono, in genere, ambasciate con sede sia a Berna, sia in una

17 DTF 104 Ia 350

18 RS 0.192.122.748

19 RS 0.192.122.451

20 RS 0.192.122.784

21 RS 0.192.122.749

22 RS 0.192.120.240

capitale estera. Sul piano del diritto internazionale, le funzioni e lo statuto giuridico delle missioni diplomatiche sono rette dalla Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche<sup>23</sup>. Tale Convenzione, che sancisce il diritto consuetudinario, prescrive i diritti e gli obblighi dello Stato accreditante e dello Stato accreditatario, senza per altro escludere la possibilità che gli Stati accordino privilegi, immunità o facilitazioni supplementari secondo gli usi internazionali. La Convenzione definisce altresì le funzioni della missione diplomatica, le diverse categorie di membri e le modalità della loro designazione. Prevede, in particolare, il diritto della missione di utilizzare la bandiera e l'emblema, l'inviolabilità dei suoi locali o del domicilio privato dei suoi membri come pure degli archivi e dei documenti, le esenzioni fiscali e doganali accordate alla missione e al suo personale. L'agente diplomatico gode di totale immunità di giurisdizione, (fatte salve alcune eccezioni in materia civile e amministrativa), mentre l'immunità di giurisdizione accordata al personale tecnico e amministrativo è più limitata. Infine la Convenzione definisce lo statuto applicabile alle persone al seguito e le norme concernenti la sospensione delle immunità.

Secondo la Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari<sup>24</sup>, si intende per posto consolare qualsiasi consolato generale, consolato, vice consolato o agenzia consolare. Anche in questo caso, si tratta di rappresentare gli interessi di uno Stato presso un altro su base prettamente bilaterale. In breve, le funzioni della missione diplomatica sono piuttosto di natura politica, mentre le attività del posto consolare vertono su questioni commerciali, economiche, culturali e scientifiche. La Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari sancisce il diritto consuetudinario pertinente e definisce le norme minime applicabili per l'apertura di un consolato, l'esercizio delle funzioni consolari e lo statuto accordato ai funzionari consolari e agli altri membri della rappresentanza consolare. I privilegi e le immunità previsti da questa convenzione sono mento estesi di quelli accordati alla missione diplomatica e al suo personale dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche.

La missione permanente è la rappresentanza di uno Stato presso un'organizzazione intergovernativa. Si stabilisce quindi nel luogo in cui hanno la loro sede le organizzazioni internazionali, e cioè, in Svizzera, a Ginevra, dove è concentrata la maggior parte delle organizzazioni internazionali attive nel nostro Paese. Benché in origine il diritto internazionale non prevedesse l'obbligo di accordare privilegi e immunità a rappresentanze di questo genere, la comunità internazionale si è rapidamente resa conto che il riconoscimento di uno statuto privilegiato per le missioni permanenti e i loro membri era indispensabile ad assicurare, da parte dello Stato ospite, il rispetto di altri obblighi previsti dagli accordi di sede, in particolare a garantire all'organizzazione internazionale un'assoluta indipendenza e agli Stati membri la possibilità di partecipare attivamente ai suoi lavori. Queste considerazioni hanno indotto il Consiglio federale a prendere due decisioni, rispettivamente il 31 maggio 1948 e il 20 maggio 1958, accordando alle missioni permanenti degli Stati presso le organizzazioni internazionali gli stessi privilegi e le stesse immunità e facilitazioni di cui beneficiano le missioni diplomatiche a Berna. Ne consegue che, dalla sua entrata in vigore per la Svizzera, il 24 aprile 1964, la Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche è applicabile per analogia alle missioni permanenti. Questa pratica non è, del resto, propria della Svizzera: anche gli altri Stati ospiti di organizzazioni internazionali conferiscono uno statuto privilegiato alle

<sup>23</sup> RS 0.191.01

<sup>24</sup> RS 0.191.02

missioni permanenti presso le organizzazioni internazionali che si trovano sul loro territorio, generalmente, come la Svizzera, mediante l'applicazione della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche o mediante disposizioni del diritto nazionale che ne riprendono il contenuto

Nella prassi attuale, la nozione di missione permanente comprende:

- le missioni permanenti presso l'Ufficio delle Nazioni Unite o di altre organizzazioni internazionali;
- le missioni permanenti presso l'Organizzazione mondiale del commercio;
- le rappresentanze permanenti presso la Conferenza sul disarmo;
- le delegazioni permanenti di organizzazioni internazionali presso altre organizzazioni internazionali;
- gli uffici degli osservatori e affini.

Anche la missione speciale è disciplinata da una convenzione, e cioè dalla Convenzione dell'8 dicembre 1969 sulle missioni speciali<sup>25</sup>. Si tratta di una missione provvisoria con carattere di rappresentanza statale, inviata da uno Stato presso un altro per discutere questioni particolari. La Convenzione sulle missioni speciali prevede privilegi, immunità e facilitazioni analoghi a quelli contemplati dalla Convenzione di Vienna, adeguandoli per altro alla natura provvisoria della missione. La Convenzione sulle missioni speciali concerne essenzialmente le relazioni bilaterali, ma l'articolo 18 non esclude la possibilità che le missioni speciali di due o più Stati possano riunirsi sul territorio di uno Stato terzo con il suo consenso. Il Consiglio federale ha quindi applicato questa Convenzione a convegni multilaterali sul territorio svizzero tra Stati terzi, con o senza la partecipazione della Svizzera: per esempio, hanno beneficiato delle disposizioni pertinenti sulle missioni speciali le delegazioni del vertice Reagan – Gorbaciov nel 1985, dell'incontro tra Clinton e Assad nel 1994 o, più recentemente, i partecipanti a riunioni tra fazioni rivali in vista del ristabilimento della pace in certe regioni sconvolte da lotte intestine.

Benché lo statuto giuridico in Svizzera di missioni diplomatiche, posti consolari e missioni speciali emani direttamente da convenzioni internazionali, è necessario menzionarli nella legge sullo Stato ospite sia per motivi di trasparenza (poiché detta legge fornisce un elenco completo dei beneficiari di privilegi, immunità e facilitazioni in Svizzera), sia in considerazione della necessità per la Confederazione di precisare talvolta alcuni privilegi o immunità citati nelle convenzioni alla luce dell'evoluzione della prassi internazionale o di accordare a questi beneficiari agevolazioni che, pur non essendo espressamente iscritte nelle convenzioni, rientrano per altro nelle usanze internazionali.

### **2.3.1.5 Le conferenze internazionali (art. 2 cpv. 1 lett. h)**

La comunità internazionale ha sempre considerato la Svizzera un luogo privilegiato per accogliere le conferenze internazionali, in particolare per la qualità dei servizi e delle prestazioni forniti. Tuttavia anche in questo settore la concorrenza tra Stati ospiti si è fatta assai viva.

La nozione di conferenza internazionale è ben nota. Occorre tuttavia distinguerla dalle riunioni indette da organizzazioni non governative o da seminari aziendali. Di

<sup>25</sup> RS 0.191.2

norma una conferenza internazionale è posta sotto l'egida di un organismo internazionale di tipo interstatale, ma può essere convocata anche da un gruppo di Stati o dalla Svizzera. Vi partecipano, in maggioranza, rappresentanti di Stati o di organizzazioni intergovernative anche se, sempre più spesso, le organizzazioni internazionali non governative (OING) sono associate ai lavori con statuto di osservatori. Attualmente, la tendenza evolve verso la partecipazione dei rappresentanti delle OING e della società civile<sup>26</sup> come membri a parte intera di alcune conferenze internazionali, com'è avvenuto, per esempio, in occasione del Summit mondiale dell'ONU sulla Società dell'Informazione (SMSI).

Una conferenza internazionale può avere sfondo politico – come le conferenze volte al ristabilimento o al mantenimento della pace in una regione critica – o perseguire obiettivi più tecnici, come l'elaborazione e l'adozione di una nuova convenzione internazionale. I partecipanti possono essere limitati a un gruppo di Stati o a diversi movimenti attivi in seno a un medesimo Paese (conferenze di pace) oppure la partecipazione può essere universale. Si ricordino, a titolo di esempio l'«Humanitarian Meeting Iraq» (incontro umanitario sulla crisi nell'Iraq), nel febbraio 2003, la riunione dell'Assemblea parlamentare della francofonia, nel luglio 2002, la Conferenza internazionale sull'agricoltura sostenibile e lo sviluppo rurale nelle regioni di montagna a Adelboden, nel giugno 2002, come pure le Conferenze internazionali della Croce rossa e della Mezzaluna rossa o le sessioni speciali e i vertici che l'Assemblea generale dell'ONU può decidere di organizzare in Svizzera, come la Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ("Geneva 2000") finalizzata all'attuazione dei risultati del Vertice mondiale dello sviluppo sociale e all'esame di nuove iniziative, nel giugno 2000 a Ginevra, o il SMSI, la cui prima fase si è tenuta a Ginevra, nel dicembre 2003.

Allorché una conferenza internazionale è indetta da un'organizzazione a beneficio di un accordo di sede o di un accordo fiscale concluso con la Svizzera, tale accordo si applica ugualmente alla conferenza e ai suoi partecipanti. Per le altre conferenze, quando nessun trattato internazionale prevede la concessione dei privilegi e delle immunità d'uso, il Consiglio federale decide di caso in caso. La sua prassi consiste nell'applicazione della Convenzione di Vienna del 1969 sulle missioni speciali ai rappresentanti degli Stati e delle organizzazioni intergovernative che partecipano alla conferenza (i rappresentanti delle organizzazioni intergovernative stabilite in Svizzera beneficiano, invece, dei privilegi e delle immunità previsti dall'accordo di sede pertinente). Spesso è necessario istituire un segretariato della conferenza per assicurarne il felice svolgimento. In questo caso, il Consiglio federale applica per analogia al segretariato della conferenza e ai suoi membri le disposizioni pertinenti dell'accordo di sede che disciplina lo statuto giuridico dell'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Si intende per "società civile" l'ambito nel quali i cittadini e le iniziative sociali si organizzano in funzione di obiettivi, rivendicazioni e interessi vari. Gli elementi che compongono la società civile agiscono collettivamente per il tramite di organizzazioni, movimenti, gruppi e istituzioni indipendenti dallo Stato - generalmente senza scopo lucrativo - e operano a livello locale, nazionale e internazionale per difendere e promuovere nell'interesse generale cause sociali, economiche e culturali. Queste organizzazioni si differenziano dal settore privato e dalle ONG per il fatto che spesso non sono dichiarate ufficialmente, che non sempre sono organizzate in maniera rigorosa e che non di rado i loro membri non sono riconosciuti come tali dalle autorità.

<sup>27</sup> RS 0.192.120.1

### **2.3.1.6**

#### **I segretariati o altri organi istituiti da un trattato internazionale (art. 2 cpv. 1 lett. i)**

Sostanzialmente, il segretariato o un altro organo istituito da un trattato internazionale si distinguono dall'organizzazione intergovernativa per il fatto che entrambi sono privi di personalità giuridica. Spesso, infatti, un trattato internazionale istituisce un segretariato o altri organi internazionali (commissioni peritali di ricorso, organi consultivi e via dicendo) senza per altro perseguire l'istituzione di un'organizzazione intergovernativa nel senso stretto del termine, considerandola, nel caso specifico, troppo complessa sotto il profilo amministrativo per i compiti che deve svolgere. In simili casi, i poteri decisionali restano di competenza esclusiva dell'assemblea delle Parti, mentre al segretariato o agli altri organi il trattato internazionale attribuisce mansioni tecniche, amministrative e consultive. È il caso, per esempio, del segretariato della Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatica in pericolo di estinzione (CITES) o del segretariato della Convenzione internazionale per la protezione delle zone umide di importanza internazionale, detta Convenzione di Ramsar. Questi segretariati sono accomunati da una caratteristica: sono stati istituiti da convenzioni internazionali alle quali sono gli Stati possono aderire.

Finora, gli Stati parte a questo tipo di convenzioni che desideravano stabilire il segretariato della convenzione in Svizzera e godere di uno statuto privilegiato erano costretti a collegare il segretariato istituito dalla Convenzione a un'organizzazione intergovernativa o a un'organizzazione internazionale semi governativa perché potesse fruire dello statuto accordato a queste ultime dallo Stato ospite. L'assenza di personalità giuridica internazionale del segretariato impediva, in effetti, la conclusione di un accordo di sede o fiscale. Un simile legame a un'organizzazione esistente, tuttavia, implica, da parte dell'organizzazione in questione, un potere di controllo che gli Stati parte alla convenzione preferiscono evitare. Appare quindi sempre più chiaramente che i segretariati e gli altri organi, al pari delle organizzazioni intergovernative, devono poter beneficiare di privilegi, immunità e facilitazioni senza per questo rinunciare alla propria autonomia. Per concludere un accordo di sede, il segretariato o qualsiasi altra organo dovrà averne ricevuto il mandato mediante decisione dell'Assemblea degli Stati parte alla convenzione che istituisce il segretariato o l'organo, oppure direttamente dalla Convenzione stessa.

### **2.3.1.7**

#### **Le commissioni indipendenti (art. 2 cpv. 1 lett. j)**

In passato la Svizzera ha ospitato numerose commissioni indipendenti che, grazie a decisioni del Consiglio federale, hanno beneficiato di uno statuto privilegiato nel periodo della loro attività in Svizzera:

- la Commissione Brandt, commissione indipendente sullo sviluppo internazionale (1977 – 1983);
- la Commissione Brundtland, commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (1984 – 1987);
- la Commissione Carlsson, commissione sulla governance globale, incaricata delle questioni di ristrutturazione delle Nazioni Unite (1992 – 1995);
- la Commissione indipendente sugli oceani (1996 – 1998);
- la Commissione Sud e l'organismo che le è succeduto, il Centro Sud (1988 – 1996), trasformatosi poi in organizzazione intergovernativa;

- la Commissione mondiale sulle migrazioni internazionali (2003 –2005).

Le commissioni indipendenti si compongono di personalità affermate a livello internazionale e hanno un mandato determinato – limitato nel tempo – finalizzato all’approfondimento di un tema importante per la comunità internazionale, come, per esempio, lo sviluppo sostenibile o l’ambiente. La loro missione consistente nell’elaborazione di proposte all’intenzione della comunità internazionale e/o del mandante, per facilitare poi le discussioni a livello internazionale sugli aspetti esaminati. La loro legittimità si fonda, in alcuni casi, sulla risoluzione di una organizzazione intergovernativa, in particolare dell’ONU, ma il mandato può anche essere conferito da un gruppo di Stati, come avvenne nel caso della Commissione indipendente sugli oceani e della Commissione Sud. L’interesse suscitato dai lavori di quest’ultima, d’altronde, ne ha motivato la trasformazione in organizzazione intergovernativa, il che dimostra ulteriormente l’utilità di una struttura flessibile e indipendente, come una commissione, in vista della creazione dei necessari strumenti di collaborazione interstatale in un determinato ambito. Il principale interesse delle commissioni indipendenti sta nel fatto che sono dotate di strutture amministrative semplici e sono in grado di organizzare i lavori e di esaminare le tematiche senza condizionamenti statali, nonostante il loro mandato emani da una decisione degli Stati. Anche quando non sono istituite da un trattato internazionale, le commissioni indipendenti godono inoltre di ampio sostegno politico e finanziario in seno alla comunità internazionale. Accordando a tali commissioni privilegi, immunità e facilitazioni, la Svizzera può così contribuire al buon esito dei loro lavori, assicurandone lo svolgimento in piena indipendenza, al riparo da qualsiasi ingerenza dello Stato ospite.

### **2.3.1.8 I tribunali internazionali (art. 2 cpv. 1 lett. k)**

Un tribunale internazionale è istituito da un trattato internazionale o dalla risoluzione di una organizzazione intergovernativa. Non bisogna confonderlo con un tribunale commerciale, il cui compito è giudicare i conflitti di aziende private. L’esempio più recente in merito, naturalmente, è la Corte penale internazionale, istituita dallo Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 17 luglio 1998, entrato in vigore per la Svizzera il 1° luglio 2002<sup>28</sup>. Occorre altresì menzionare i tribunali istituiti da risoluzioni di organizzazioni intergovernative come il Tribunale penale internazionale per l’ex Jugoslavia o il Tribunale penale internazionale per il Ruanda. A questi tribunali spetta il compito di giudicare gli autori di crimini particolarmente gravi, lesivi per l’intera comunità internazionale. Hanno sede all’Aia, nei Paesi Bassi, e beneficiano di privilegi, immunità e facilitazioni in virtù dei trattati costitutivi e degli accordi di sede conclusi con il governo olandese.

### **2.3.1.9 I tribunali arbitrali (art. 2 cpv. 1 lett. l)**

L’istituzione di un tribunale arbitrale avviene in applicazione di una clausola arbitrale compresa in un trattato internazionale o mediante accordo tra gli Stati parte all’arbitrato. Si tratta, in questo caso, di tribunali incaricati di dirimere un punto litigioso tra due Stati, che non devono essere confusi con i tribunali arbitrali commerciali, designati dalle aziende nell’ambito di un conflitto di natura commerciale in base a un contratto di diritto privato.

<sup>28</sup> RS 0.312.1

Si citi, a titolo di esempio, il Tribunale di Taba. Si ricorderà che il compromesso d'arbitrato dell'11 settembre 1986 tra il Governo della repubblica araba d'Egitto e il Governo d'Israele ha istituito un tribunale arbitrale incaricato di risolvere la questione della regione di Taba. Le parti hanno designato Ginevra quale sede del tribunale. Il Cantone di Ginevra ha messo a disposizione i locali necessari e la Confederazione ha accordato i privilegi e le immunità del caso, applicando al tribunale, ai suoi membri e ai partecipanti ai lavori la Convenzione dell'8 dicembre 1969 sulle missioni speciali. La Svizzera ha inoltre accolto, nel 1978, il Tribunale arbitrale designato dai Governi della Repubblica francese e degli Stati Uniti d'America per statuire in materia di misure prese dai due governi concernenti il traffico aereo tra i due Paesi come pure, nel 1977, il Tribunale arbitrale incaricato della delimitazione della piattaforma continentale tra la Francia e la Gran Bretagna. In entrambi i casi, il Consiglio federale ha concluso con ciascuno degli Stati parte all'arbitrato un accordo sui privilegi e le immunità del tribunale e dei suoi membri, riprendendo, in sostanza, le disposizioni della Convenzione sulle missioni speciali.

La Convenzione del 15 dicembre 1992 relativa alla conciliazione e all'arbitrato nel quadro della CSCE [successivamente OSCE]<sup>29</sup> istituisce una Corte di conciliazione e di arbitrato per risolvere, mediante conciliazione e, se del caso, arbitrato, le controversie sottoposte dagli Stati parte. La Convenzione stabilisce la sede della Corte a Ginevra e il Consiglio federale ha firmato un accordo di sede con la medesima il 17 novembre 1997<sup>30</sup>.

### **2.3.1.10                    Gli altri organismi internazionali (art. 2 cpv. 1 lett. m)**

La nozione di "altro organismo internazionale" completa la lista dei beneficiari di privilegi, immunità e facilitazioni. Si intende così tenere conto della costante evoluzione delle relazioni internazionali multilaterali, che impedisce di prevedere oggi le nuove forme di cooperazione internazionale che potrebbero apparire domani. Occorre quindi dare al Consiglio federale i mezzi di rispondere alle sfide future allorché si tratterà di rispondere a una domanda specifica e concreta di insediamento in Svizzera di un nuovo organismo non conforme alle definizioni degli altri beneficiari istituzionali ai sensi della legge sullo Stato ospite. Privilegi, immunità e facilitazioni potranno essere accordati a un altro organismo internazionale soltanto a titolo eccezionale, in virtù della suddetta legge.

Essenzialmente interstatale all'origine, ai giorni nostri la cooperazione internazionale è sempre maggiormente aperta alle cerchie non governative e addirittura alle aziende desiderose di mettere a frutto la loro esperienza e di contribuire i mezzi finanziari per trovare soluzioni ai problemi mondiali, senza ricercare utili commerciali in cambio dei loro investimenti. Si creano in tal modo nuove piattaforme di cooperazione tra il settore pubblico (Stati e organizzazioni intergovernative) e quello privato (ONG e aziende). Il contributo delle ONG – costituito soprattutto dalla conoscenza della situazione locale, da reti per la realizzazione dei programmi o ancora da perizia tecnica e scientifica – e l'apporto eminentemente finanziario delle aziende sono un elemento importante, soprattutto in un periodo in cui i budget statali si restringono e i temi di interesse mondiale si fanno vieppiù complessi. Probabilmente queste nuove piattaforme di cooperazione si svilupperanno soprattutto nel

<sup>29</sup> RS 0.193.235

<sup>30</sup> RS 0.192.120.193.1

settore della sanità pubblica, finora un ambito prettamente statale: si tratta di mettere in comune gli ingenti mezzi finanziari necessari alla ricerca scientifica volta a debellare le malattie che fanno strage soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, neutralizzando gli sforzi per uno sviluppo sostenibile. La lotta contro le malattie e le epidemie è un corollario dell'aiuto allo sviluppo dei Paesi più poveri da parte di Paesi ricchi. Richiede tuttavia mezzi finanziari talmente importanti che, da soli, gli Stati e le organizzazioni intergovernative non possono fornirli. Queste nuove piattaforme sono quindi indispensabili per portare a termine con successo i loro compiti.

La continuazione della politica dello Stato ospite della Svizzera in vista del mantenimento delle organizzazioni già stabilite nel nostro Paese dipenderà dalle condizioni che potranno essere proposte a queste nuove piattaforme di cooperazione. Le organizzazioni operano in stretta correlazione tra loro, sviluppando sinergie utili alle loro attività e assicurando l'economicità dei mezzi impiegati. Se in futuro la Svizzera non fosse in grado di accogliere sul suo territorio le nuove piattaforme di cooperazione internazionale emergenti, correrebbe il rischio di assistere a una migrazione delle organizzazioni attualmente stabilite sul suo territorio verso gli Stati che saranno stati capaci di offrire a queste piattaforme di cooperazione condizioni di accoglienza adeguate ai loro obiettivi di cooperazione internazionale. Queste condizioni saranno accordate agli altri organismi internazionali ai sensi della legge sullo Stato ospite, e non ai loro membri. Così le ONG o le aziende private partecipanti a progetti internazionali di questo tipo non beneficeranno di alcun vantaggio particolare e continueranno, segnatamente, a sottostare alle leggi fiscali applicabili.

### **2.3.1.11 Le persone chiamate in veste ufficiale, a titolo permanente o no, presso uno dei beneficiari internazionali (art. 2 cpv. 2 lett. a)**

La concessione di privilegi, immunità e facilitazioni alle persone che svolgono funzioni ufficiali presso i beneficiari istituzionali di cui all'articolo 2 capoverso 1 si fonda sugli stessi motivi che giustificano la concessione di uno statuto privilegiato agli stessi beneficiari istituzionali. Si tratta di assicurare le condizioni necessarie affinché queste persone possano esercitare in maniera indipendente le loro funzioni, senza dover subire condizionamenti da parte dello Stato ospite a causa un'applicazione particolarmente rigida della legislazione nazionale. Come già rilevato in quanto precede, il diritto consuetudinario prevede la concessione di privilegi, immunità e facilitazioni a queste persone non a titolo personale, bensì nell'interesse del beneficiario istituzionale. Quindi le persone chiamate a svolgere funzioni ufficiali godranno di uno statuto privilegiato solo nella misura in cui l'organismo responsabile della loro presenza in Svizzera soddisfi, a sua volta, le condizioni necessarie al conferimento di privilegi, immunità e facilitazioni.

Le persone chiamate a svolgere funzioni ufficiali vanno distinte secondo la categoria del beneficiario istituzionale. Talune dimorano nello Stato ospite per periodi relativamente lunghi e vi stabiliscono la loro residenza per la durata dell'incarico, mentre altre, al contrario, soggiornano nello Stato ospite per un periodo di durata limitata, senza trasferirvi il loro domicilio legale.

Nel caso delle organizzazioni intergovernative, delle istituzioni internazionali e delle organizzazioni internazionali quasi governative, si tratta, di regola, dei rappresentanti dei loro membri, dei membri del personale come pure di esperti e di altre persone chiamate in veste ufficiale, in genere provvisoriamente (per es. persone che parteci-

pano ai lavori come osservatori o conferenzieri). Questo, insomma, è l'elenco abituale delle persone chiamate in veste ufficiale, elenco ripreso sia nei trattati multilaterali pertinenti, sia negli accordi di sede come pure negli accordi fiscali conclusi dalla Svizzera.

Nel caso delle missioni diplomatiche, dei posti consolari e delle missioni permanenti, le persone chiamate a svolgere funzioni ufficiali sono definite nelle convenzioni internazionali pertinenti. Sono, in pratica, i membri e, nel caso delle missioni speciali, i membri delle delegazioni e del segretariato.

Nell'ambito delle conferenze internazionali, le persone chiamate a svolgere funzioni ufficiali sono, in particolare, i membri delle delegazioni e il personale del segretariato, ma anche chiunque sia invitato dagli organizzatori della conferenza a partecipare (come conferenziere, esperto, osservatore ecc.). Poiché il mandato della conferenza è di durata limitata (da qualche giorno a qualche settimana) i partecipanti in genere non trasferiscono il proprio domicilio – né, soprattutto, il domicilio fiscale – nello Stato in cui si svolge la conferenza e vi soggiornano soltanto per la durata della medesima, senza esercitare alcuna attività di natura commerciale sul territorio dello Stato ospite. Quindi, anche se i privilegi, le immunità e le facilitazioni accordati a una conferenza internazionale comportano, dal punto di vista formale, esenzioni fiscali in favore delle persone chiamate in veste ufficiale, una simile clausola – finalizzata a confermare all'entità organizzatrice che la Svizzera non preleverà la tassa in questione – solo raramente avrà conseguenze dirette in termine di perdite fiscali. Privilegi, immunità e facilitazioni, del resto, sono accordati unicamente per la durata della conferenza e il viaggio di andata e ritorno.

Per quanto concerne segretariati o altri organi istituiti da un trattato internazionale, le persone in questione sono, ovviamente, i membri del personale o degli organi istituiti dal trattato, esperti e via dicendo. Appartengono a categorie non dissimili da quelle delle persone chiamate presso le organizzazioni intergovernative. Lo stesso dicasi per le commissioni indipendenti, poiché si tratta di accogliere in Svizzera i membri del personale e tutte le persone che ne assicurano il funzionamento.

Nel caso dei tribunali internazionali, le persone chiamate in veste ufficiale appartengono invece a categorie particolari ed è opportuno stabilire nell'accordo di sede tra la Svizzera e il tribunale internazionale la portata di privilegi, immunità e facilitazioni accordati dalla Svizzera nei limiti definiti dal trattato che istituisce il suddetto tribunale. L'Accordo su i privilegi e le immunità della Corte penale internazionale firmato dalla Svizzera il 20 settembre 2002, per esempio, prevede privilegi e immunità non soltanto per la Corte stessa ma anche per i rappresentanti degli Stati parte allo Statuto della Corte che assistono alle sedute dell'Assemblea e dei suoi organi sussidiari o per i rappresentanti di altri Stati o organizzazioni intergovernative che partecipano in veste di osservatori. In virtù di questo accordo beneficiano parimenti di privilegi e immunità i giudici, il ministero pubblico e i suoi aggiunti, il cancelliere e il vice cancelliere e il personale dell'Ufficio del ministero pubblico come pure il personale di cancelleria, gli avvocati della difesa, i testimoni, le vittime, gli esperti e tutte le altre persone la cui presenza è richiesta presso la Corte. Ovviamente, i privilegi e le immunità accordati a tutte queste categorie non sono gli stessi, ma sono adeguati al ruolo dell'interessato. Si considera altresì, particolarmente in materia fiscale, se la persona in questione era già domiciliata nello Stato in cui esercita una funzione ufficiale prima di assumere tale funzione. Infine, buona parte delle persone citate in quanto precede, non sono tenute a stabilirsi nello Stato ospite, ma dovranno soggiornarvi unicamente per il periodo necessario all'adempimento del loro mandato

e perciò non avranno in Svizzera il loro domicilio, in particolare il domicilio fiscale. Quindi, anche nel caso in cui fosse necessario precisare per convenzione la concessione di esenzioni fiscali, una siffatta clausola non avrà conseguenze dirette in termine di perdite di entrate fiscali, poiché si tratta di persone che soggiornano in Svizzera solo brevemente, nell'ambito dell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

Anche i tribunali arbitrali fanno appello a arbitri, cancellieri e membri di cancelleria. Le parti all'arbitrato, i loro avvocati, esperti e testimoni devono a loro volta beneficiare della protezione conferita da privilegi e immunità per la durata del loro incarico.

### **2.3.1.12 Le personalità che esercitano un mandato internazionale (art. 2 cpv. 2 lett. b)**

La concessione di privilegi, immunità e facilitazioni a personalità che esercitano un mandato internazionale deve necessariamente avere carattere eccezionale. Può infatti accadere che personalità di fama internazionale ricevano un mandato da parte di un'organizzazione intergovernativa, di un'istituzione internazionale o di un gruppo di Stati. Possono essere, per esempio, ex segretari generali dell'ONU o ex direttori generali dell'Ufficio delle Nazioni Unite di Ginevra o di altre organizzazioni intergovernative che, pur non svolgendo più funzioni ufficiali, possono mettere al servizio della comunità degli Stati le competenze acquisite nel corso di una carriera internazionale nell'ambito di mandati particolari o puntuali nell'interesse della comunità internazionale. La concessione di privilegi, immunità e facilitazioni è volta a consentire loro di eseguire tali mandati in maniera pienamente indipendente.

Non esistono, per ora, precedenti in materia. Nonostante in passato siano state presentate domande in questo senso, non è stato possibile accoglierle in ragione dell'assenza di basi legali pertinenti. Nell'ambito della legge sullo Stato ospite è quindi necessario prevedere tali circostanze affinché il Consiglio federale possa disporre dello strumento necessario qualora risultasse indispensabile accordare uno statuto privilegiato a una personalità che esercita un mandato internazionale.

### **2.3.1.13 Le persone autorizzate ad accompagnare le persone beneficiarie (art. 2 cpv. 2 lett. c)**

È evidente che le persone chiamate a svolgere funzioni ufficiali presso i beneficiari istituzionali di cui all'articolo 2 capoverso 1, o le personalità eminenti che esercitano un mandato internazionale devono potersi fare accompagnare da membri della loro famiglia. Se devono risiedere in Svizzera per la durata dell'incarico, devono altresì poter impiegare personale domestico a titolo privato, come previsto d'altronde dalla maggior parte delle convenzioni internazionali pertinenti e, in particolare, dalla Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche.

Secondo la prassi generalmente osservata dagli Stati ospiti, le persone autorizzate ad accompagnare le persone beneficiarie sono i congiunti e compagni, gli ascendenti a carico che vivono in comunità domestica con l'interessato, i figli o altre persone a carico. La motivazione dei privilegi, delle immunità e delle facilitazioni accordati alle persone chiamate in veste ufficiale presso un beneficiario istituzionale si applica ugualmente alle persone che fanno parte della sua comunità domestica, e ciò per evitare qualsiasi possibile ingerenza dello Stato ospite nel funzionamento del beneficiario istituzionale interessato. Alle persone autorizzate ad accompagnare le persone

beneficiarie sarà quindi accordato, di norma, lo stesso statuto conferito alle medesime, conformemente alla prassi internazionale.

### **2.3.2                   Contenuto di privilegi, immunità e facilitazioni (art. 3)**

I privilegi e le immunità di cui all'articolo 3 derivano dal diritto internazionale consuetudinario e sono ripresi in numerose convenzioni internazionali bilaterali e multilaterali. Il diritto internazionale prevede altresì una ponderazione della portata dei privilegi e delle immunità accordate in funzione della natura dell'organo internazionale in questione da un lato, e dell'incarico assunto dalla persona chiamata in veste ufficiale dall'altro. Queste distinzioni sono riprese nella prassi costante del Consiglio federale in applicazione della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche<sup>31</sup>, della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari<sup>32</sup> e della Convenzione sulle missioni speciali<sup>33</sup> e si riflette negli accordi di sede, negli accordi fiscali e nelle diverse decisioni unilaterali adottate.

#### **2.3.2.1                Inviolabilità**

L'inviolabilità dei locali utilizzati a fini ufficiali dal beneficiario istituzionale e della residenza private di alcune persone, come i diplomatici o gli alti funzionari di organizzazioni intergovernative è finalizzata a impedire allo Stato ospite di penetrare nei suddetti locali senza autorizzazione esplicita, onde evitare qualsiasi tentativo di ingerenza negli affari interni del beneficiario da parte dello Stato ospite. Lo stesso vale per l'inviolabilità della persona, dei beni, archivi, documenti e della corrispondenza nonché della valigia diplomatica, di modo che lo Stato ospite non possa arrogarsi il diritto di sorvegliare le informazioni di cui dispongono i beneficiari istituzionali o le persone chiamate in veste ufficiale.

I beneficiari dell'inviolabilità evocano talvolta la teoria dell' « extra-territorialità ». Si tratta tuttavia di una teoria abbandonata da diversi anni e i beneficiari dell'inviolabilità sottostanno all'insieme del diritto applicabile nello Stato accreditatario (Stato ospite), anche se l'inviolabilità impedisce a questo Stato di prendere i provvedimenti esecutivi contenuti nella sua legislazione.

#### **2.3.2.2                Immunità di giurisdizione e di esecuzione**

Anche l'immunità di giurisdizione e di esecuzione penale, civile e amministrativa è finalizzata a impedire allo Stato ospite di esercitare pressioni sul beneficiario istituzionale o sulle persone che esercitano funzioni ufficiali presso il medesimo mediante azioni giudiziarie che comprometterebbero la sua capacità di adempiere il proprio mandato. Il diritto internazionale, tuttavia, contempla parallelamente procedure di revoca dell'immunità; gli Stati sono invitati a revocare l'immunità dei membri interessati delle loro missioni e dei loro rappresentanti presso i consessi internazionali - e le organizzazioni a revocare quella dei membri del loro personale - ogni qualvolta ciò può essere fatto senza ostacolare il buon funzionamento dell'organizzazione o della rappresentanza. In casi particolarmente gravi di abuso di privilegi e di immunità, lo Stato ospite può chiedere che la persona beneficiaria di privilegi e immunità sia richiamata, se il suo datore di lavoro ha rifiutato di revocar-

31   RS 0.191.01

32   RS 0.191.02

33   RS 0.101.2

ne l'immunità. Questa possibilità, prevista dal diritto internazionale consuetudinario come pure dai trattati internazionali, è precisata all'articolo 29 del presente progetto.

La Svizzera collabora inoltre con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, e con il Tribunale penale internazionale per il Ruanda, come pure con la Corte penale internazionale, e potrebbe, in futuro, essere chiamata a collaborare con altri tribunali internazionali che saranno eventualmente istituiti. Una simile collaborazione implica che le persone contro le quali è stato spiccato mandato di arresto da parte di uno di questi tribunali internazionali non potranno invocare, in Svizzera, le immunità di giurisdizione e di esecuzione di cui potrebbero godere nell'ambito delle loro funzioni ufficiali, per cui le autorità svizzere competenti potranno eseguire i suddetti mandati di arresto.

### **2.3.2.3 Esenzioni fiscali e doganali**

Nel caso di trattati che istituiscono un'organizzazione o di protocolli concernenti privilegi e immunità, in ambito fiscale e doganale il diritto internazionale pubblico prevede determinati privilegi, fondati sul principio che lo Stato ospite non deve trarre vantaggi particolari unicamente perché accoglie sul suo territorio la sede di un beneficiario internazionale. Ciò è applicabile a tutti i beneficiari di cui all'articolo 2 capoverso 1, comprese le organizzazioni internazionali quasi governative, poiché il loro finanziamento proviene in maniera preponderante da fonti pubbliche e poiché i compiti affidati loro dovrebbero essere espletati dagli Stati se le organizzazioni in questione non li assumessero.

Di conseguenza, lo Stato ospite accorda esenzioni fiscali agli organismi internazionali per non essere tacciato di approfittare della presenza sul suo territorio di organismi finanziati dagli Stati membri anziché soltanto dai poteri pubblici svizzeri. Parimenti, le persone chiamate a esercitare funzioni ufficiali sono esentate dall'imposizione diretta sia sul reddito e la sostanza (nei limiti previsti dal diritto internazionale) sia unicamente sul salario derivante dall'attività internazionale. L'entità dell'esenzione dipende dalla funzione del beneficiario. Dalla medesima dipende anche l'entità dell'esenzione dall'imposizione indiretta. I beneficiari istituzionali a cui è accordata l'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto (IVA) possono goderne soltanto in caso di acquisto di beni e servizi ad uso ufficiale, come precisato nell'ordinanza relativa alla legge sull'IVA (OLIVA)<sup>34</sup>. Del resto, l'esenzione dall'IVA è accordata unicamente alle persone chiamate in veste ufficiale alle quali è stato conferito statuto diplomatico (agenti diplomatici delle rappresentanze estere, funzionari consolari di carriera, alti funzionari delle organizzazioni intergovernative) nonché ai membri della famiglia che vivono in comunità domestica con queste ultime. Inutile dire che l'esenzione dall'IVA è concessa ai beneficiari unicamente per l'ottenimento di beni e servizi ad uso strettamente personale. Si noti anche, infine, che la nozione di imposta indiretta copre non soltanto l'IVA ma anche le imposte di bollo, mentre l'imposizione anticipata rientra nella categoria delle imposte dirette.

Di norma, in ambito fiscale si distinguono i cittadini svizzeri dai cittadini stranieri provenienti dall'estero per svolgere in Svizzera la loro funzione, a meno che tale distinzione sia vietata da un trattato internazionale. Così, in virtù dell'articolo 38 della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche<sup>35</sup>, i membri di una rappre-

<sup>34</sup> RS 641.201

<sup>35</sup> RS 0.191.01

sentanza estera di nazionalità svizzera o già residenti in maniera permanente in Svizzera al momento della loro assunzione – ovvero già in possesso di un permesso di soggiorno (permesso B) o di residenza (permesso C) – beneficiano soltanto delle immunità di funzione e sottostanno all'imposizione in Svizzera, indipendentemente dalle loro cariche in seno alla rappresentanza estera (agente diplomatico, membro del personale amministrativo e tecnico, membro del personale di servizio). Il salario del personale domestico privato dei beneficiari di cui all'articolo 2 capoverso 2 è parimenti esonerato sotto il profilo fiscale allorché i domestici privati in questione non sono cittadini né residenti dello Stato accreditario (Stato ospite). I funzionari internazionali di nazionalità svizzera possono usufruire di esenzioni fiscali soltanto a condizione che il beneficiario istituzionale presso il quale sono impiegati abbia introdotto un sistema d'imposizione interno. In tal caso, l'esenzione dall'imposizione diretta accordata dalla Svizzera è finalizzata, in un certo senso, a evitare la doppia imposizione. L'ONU, tutte le istituzioni specializzate delle Nazioni Unite e l'OMC hanno istituito una siffatta imposizione interna.

In materia doganale, i beneficiari possono importare determinate merci – in particolare le masserizie di trasloco e gli effetti destinati ad uso ufficiale o ad uso strettamente personale – senza dover pagare dazi all'importazione. Anche in questo caso, si praticano distinzioni nei confronti dei cittadini svizzeri.

Le leggi finora applicabili definiscono l'entità dei privilegi fiscali e doganali<sup>36</sup> nella misura in cui il diritto internazionale consenta di porre questa condizione.

#### **2.3.2.4 Libera disponibilità di fondi, divise, numerario e altri valori mobiliari**

Naturalmente, il beneficiario istituzionale o le persone chiamate in veste ufficiale devono poter disporre liberamente dei mezzi finanziari contribuiti dai membri del beneficiario istituzionale. Il diritto svizzero non prevede restrizioni in merito, ma ciò non si applica a tutte le legislazioni nazionali, ragione per cui tutti i trattati internazionali concernenti privilegi e immunità menzionano esplicitamente questa autonomia. Nella sua prassi costante, il Consiglio federale ne conferma la concessione allorché conclude un accordo di sede.

#### **2.3.2.5 Libertà di comunicazione, spostamento e circolazione**

Altrettanto dicasi della libertà di comunicazione, spostamento e circolazione, sancita dal diritto internazionale consuetudinario e dai trattati internazionali pertinenti. Anche questo diritto è menzionato sistematicamente negli accordi di sede conclusi dal Consiglio federale.

<sup>36</sup> Cfr. in proposito:

§ art. 15 e 56 LIFD (RS 642.11)

§ art. 90 cpv. 2 lett. a LIVA (RS 641.20) e art. 20 segg. OLIVA (RS 641.201)

§ art. 14 cpv. 4 e 5 legge sulle dogane (RS 631.0) e art. 10 OLD (RS 631.01)

§ Ordinanza del 23 agosto 1989 concernente i privilegi doganali delle missioni diplomatiche a Berna e dei posti consolari in Svizzera (RS 631.144.0)

§ Ordinanza del 13 novembre 1985 concernente i privilegi doganali delle organizzazioni internazionali, degli Stati nelle loro relazioni con tali organizzazioni e delle missioni speciali di Stati esteri (RS 631.145.0).

In genere le convenzioni internazionali che istituiscono un organismo internazionale prevedono – per l’organismo e per il suo personale – l’esenzione da qualsiasi obbligo derivante dalla legislazione dello Stato ospite in materia di assicurazioni sociali. I beneficiari istituzionali allestiscono un regime di sicurezza sociale proprio in favore del personale, da un lato per assicurare la medesima copertura sociale a tutti i collaboratori, ovunque siano impiegati e, dall’altro, per non dipendere dalla legislazione dello Stato ospite nel determinare i diritti sociali dei loro funzionari. Dato che le assicurazioni sociali in questione sono finanziate mediante i contributi dei membri degli organismi internazionali, ciò giustifica la creazione di un sistema specifico dell’organismo, per lo meno dal momento in cui si raggiunge una certa « massa critica » sotto il profilo del numero di assicurati. È logico che le persone coperte dal regime di sicurezza sociale dell’organizzazione da cui dipendono siano esentate dal regime di sicurezza sociale dello Stato ospite, per evitare il cumulo dei due regimi e quindi l’obbligo di versare due volte i contributi sociali.

In virtù degli accordi di sede, come datore di lavoro l’organismo internazionale non è legato alle assicurazioni sociali svizzere (AVS/AI/IPG/AD, regime di indennità per perdita di guadagno, previdenza professionale e assicurazione malattie). I funzionari stranieri non sottostanno alla legislazione AVS/AI/IPG/AD, indennità per perdita di guadagno e previdenza professionale. Gli accordi di sede conclusi dalla Svizzera esonerano i funzionari internazionali, indipendentemente dalla loro nazionalità, dall’assicurazione per incidenti obbligatoria svizzera soltanto se l’organizzazione accorda loro una protezione equivalente contro le conseguenze di incidenti professionali e non professionali e le malattie professionali. Non sottostanno inoltre alla legge svizzera sull’assicurazione malattie obbligatoria.

I funzionari di nazionalità svizzera sono esentati dall’obbligo di assicurazione AVS/AI/IPG e AD soltanto a condizione di essere affiliati a un sistema di previdenza istituito dall’organismo. Possono tuttavia aderire, su base volontaria, a AVS/AI/IPG/AD, oppure soltanto all’AD, senza che una tale adesione individuale comporti alcun obbligo di contributi finanziari da parte del datore di lavoro. Queste modalità sono precisate in uno scambio lettere tra la Svizzera e l’organismo interessato, parallelamente alla conclusione dell’accordo di sede<sup>37</sup>.

In materia di assicurazioni sociali, la situazione delle rappresentanze diplomatiche e consolari diverge leggermente da quella degli organismi internazionali. Le Convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche<sup>38</sup> e sulle relazioni consolari<sup>39</sup> stabiliscono infatti il principio dell’esenzione dalle disposizioni di sicurezza sociale vigenti nello Stato accreditatario. Tali disposizioni tuttavia non sono direttamente applicabili nei confronti degli Stati con i quali la Svizzera ha concluso accordi bilaterali di sicurezza sociale che regolano, nelle relazioni tra la Svizzera e gli Stati in questione, lo statuto dei membri delle rappresentanze diplomatiche e consolari dei suddetti Stati in materia di assicurazioni sociali e/o la situazione sotto il profilo della sicurezza sociale dei cittadini di tali Stati impiegati sul territorio svizzero da rappresentanze

<sup>37</sup> Cfr. Decreto federale del 22 marzo 1996 concernente la conclusione di accordi con le organizzazioni internazionali accordi sullo statuto dei funzionari internazionali di cittadinanza svizzera riguardo alle assicurazioni sociali svizzere (AVS/AI/IPG e AD); RS 192.13 / RU 1996 2116

<sup>38</sup> RS 0.191.01

<sup>39</sup> RS 0.191.02

diplomatiche o consolari di Stati terzi. L'Accordo del 21 giugno 1999 sulla libera circolazione delle persone concluso con la Comunità europea ed i suoi Stati membri<sup>40</sup> prevede altresì disposizioni particolari per gli Stati parte dell'Accordo mediante rinvio al Regolamento (CEE) 1408/71 sull'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori salariati, ai lavoratori non salariati e ai membri della loro famiglia che si spostano all'interno della Comunità<sup>41</sup>. Conformemente alla Convenzione che istituisce l'Associazione europea di libero scambio (AELS) emendata dall'Accordo di Vaduz del 21 giugno 2001<sup>42</sup>, il Regolamento 1408/71 citato si applica anche nelle relazioni tra gli Stati membri dell'AELS.

### **2.3.2.7 Disposizioni in materia di entrata e di soggiorno in Svizzera**

Lo Stato ospite si impegna ad assicurare ai beneficiari istituzionali la libertà d'azione necessaria a garantirne l'indipendenza. In particolare, gli organismi internazionali devono poter osservare una certa ripartizione geografica dei loro funzionari, rappresentativa della composizione dei loro membri. Sarebbe impensabile imporre a un organismo internazionale di assumere soltanto cittadini svizzeri, persone residenti o che soddisfino i criteri restrittivi della legislazione nazionale vigente. Se sottoponesse l'assunzione dei funzionari internazionali a restrizioni, segnatamente in relazione con la legge svizzera sulla limitazione dei lavoratori stranieri, lo Stato ospite impedirebbe indebitamente agli organismi internazionali di garantire la rappresentatività geografica auspicata e necessaria. Dal canto loro, le rappresentanze estere devono poter impiegare il personale che desiderano, in particolare i cittadini dello Stato accreditante. Le persone ammesse al di fuori dell'ambito legale ordinario concernente la limitazione dei lavoratori stranieri sono dotate di un titolo di soggiorno speciale, detto carta di legittimazione, rilasciato dal Dipartimento degli affari esteri (DFAE). Questo documento conferisce ai titolari il diritto di soggiornare in Svizzera soltanto per la durata delle loro funzioni ufficiali, al termine delle quali devono lasciare il territorio svizzero oppure presentare una domanda di permesso di soggiorno ordinario. Nel secondo caso sottostanno pienamente ai diritti e agli obblighi fissati dalla legislazione applicabile. In particolare, per determinare il diritto di ottenere un permesso di soggiorno (permesso C), non è preso in considerazione il numero di anni trascorsi in Svizzera grazie al possesso della carta di legittimazione.

### **2.3.2.8 Esenzione da qualsivoglia servizio pubblico e da oneri e obblighi militari di qualsiasi natura**

Anche l'esenzione da oneri e obblighi militari di qualsiasi natura deriva dall'obbligo di assicurare l'indipendenza del beneficiario istituzionale. Si tratta di un'esenzione dall'obbligo di compiere il servizio militare o di pagare la tassa militare generalmente prelevata presso chi è esentato dal servizio. Questa disposizione di applica anche all'obbligo di svolgere altre attività del servizio civile, allorché la legislazione nazionale prevede un tale obbligo nei confronti dei cittadini e residenti. L'esenzione da qualsiasi servizio pubblico e onere militare, tuttavia, non è applicabile ai cittadini svizzeri chiamati a esercitare una funzione ufficiale presso un organismo internazionale stabilito in Svizzera e che continuano a sottostare interamente agli obblighi previsti dalla legislazione svizzera. Secondo la prassi costante, gli accordi di sede

40 RS 0.142.112.681

41 RS 0.831.109.268.1

42 RS 0.632.31

conclusi dal Consiglio federale comprendono una clausola che prevede tale obbligo. L'organismo datore di lavoro può, se del caso, presentare domande di congedo per l'estero o domande di permutazione del servizio d'istruzione se debitamente motivate dai bisogni dell'organizzazione.

### **2.3.2.9 Facilitazioni**

Oltre a privilegi e immunità sono accordate abitualmente alcune facilitazioni. Tra le più importanti figura la possibilità di accesso al mercato del lavoro dello Stato ospite per le persone al seguito. È inimmaginabile oggi impedire alle persone al seguito, e in particolare ai coniugi, di perseguire una carriera professionale per tutto il periodo durante il quale la persona chiamata a esercitare funzioni ufficiali (designata correntemente come "titolare principale") svolge il suo mandato presso un beneficiario istituzionale ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1. In ragione del carattere internazionale del beneficiario istituzionale, la nazionalità delle persone al seguito non è rilevante. Un trattamento differenziato secondo la nazionalità sarebbe inammissibile, dato che il motivo della loro presenza in Svizzera è il medesimo. Non si può quindi immaginare che il coniuge di nazionalità francese di un funzionario dell'ONU possa lavorare in Svizzera senza impedimenti in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone concluso con la CE e i suoi Stati membri, mentre al coniuge di nazionalità australiana di un funzionario dell'ONU sarebbe negato l'accesso al mercato del lavoro svizzero perché non è originario di uno Stato con il quale la Svizzera ha concluso un trattato internazionale pertinente. Secondo la prassi attuale, il coniuge e i figli ammessi in Svizzera a titolo di raggruppamento familiare possono beneficiare di un accesso facilitato al mercato del lavoro svizzero; in particolare, non sono sottoposti al contingentamento, alla priorità in materia di reclutamento e alle prescrizioni concernenti il mercato del lavoro e godono quindi di facilitazioni equivalenti a quelle accordate ai titolari di un'autorizzazione di residenza (permesso C). Usufruiscono di un permesso speciale, detto "permesso Ci", per tutto il periodo durante il quale il « titolare principale » esercita funzioni ufficiali presso un organismo internazionale ai sensi della legge sullo Stato ospite. Il permesso è quindi legato alle attività ufficiali del "titolare principale". Alla persona al seguito che beneficia di un permesso Ci, non sono accordati privilegi e immunità nell'ambito della sua attività professionale.

L'accesso al mercato del lavoro riguarda essenzialmente le persone al seguito, ma anche le persone chiamate in veste ufficiale presso un beneficiario istituzionale che risiedono in Svizzera per svolgere le loro funzioni possono – a titolo eccezionale, in casi particolari e a determinate condizioni – essere autorizzate a esercitare un'attività accessoria come, per esempio, qualche ora d'insegnamento in un settore specifico di competenza. L'attività accessoria è autorizzata soltanto se non è incompatibile con l'esercizio delle funzioni ufficiali e le persone interessate devono esercitare tali funzioni a tempo pieno. Sono considerate incompatibili con le funzioni ufficiali, segnatamente, le attività a carattere commerciale, svolte da persone chiamate a titolo permanente in veste ufficiale presso un beneficiario istituzionale, indipendentemente dal fatto che tali attività siano effettuate principalmente in Svizzera o fuori dalla Svizzera.

### 2.3.3

### Portata di privilegi, immunità e facilitazioni (art. 4)

Come già evidenziato più sopra, il diritto internazionale prevede una ponderazione di privilegi, immunità e facilitazioni secondo la natura del beneficiario internazionale e le funzioni della persona chiamata in veste ufficiale presso il suddetto beneficiario. Tale ponderazione è già effettuata oggi, e tutti i beneficiari istituzionali di cui all'articolo 2 capoverso 1 non godranno in ugual misura dei privilegi, delle immunità e delle facilitazioni previsti all'articolo 3. Parimenti, le persone di cui all'articolo 2 capoverso 2 non godranno necessariamente di tutti i privilegi, le immunità e le facilitazioni menzionate.

Spetterà al Consiglio federale, in virtù dell'articolo 4, stabilire quale statuto giuridico intende accordare ai diversi beneficiari in funzione della loro importanza nelle relazioni internazionali multilaterali. A tal fine, il Consiglio federale dovrà, naturalmente, tenere conto delle norme di diritto internazionale applicabili e in particolare dei trattati ai quali la Svizzera è parte. Terrà altresì conto di privilegi, immunità e facilitazioni finora accordati.

L'articolo 4 capoverso 2 dispone, come d'uso, che l'esenzione dalle imposte dirette è accordata ai cittadini svizzeri soltanto a condizione che il beneficiario istituzionale presso il quale sono nominati abbia introdotto un sistema d'imposizione interno effettivo, nella misura in cui il diritto internazionale prevede una siffatta limitazione. Parimenti, l'articolo 4 capoverso 3 specifica che l'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto (IVA) sarà accordata, come già è il caso, soltanto alle persone che godono di statuto diplomatico. Come menzionato più sopra, spetterà al Consiglio federale determinare la portata personale e materiale dei privilegi, delle immunità e delle facilitazioni di cui all'articolo 3. Il Consiglio federale ha preferito tuttavia enunciare a livello di legge alcuni limiti concernenti le esenzioni fiscali e doganali, per scrupolo di trasparenza e tenuto conto dell'importanza di questo ambito e dell'impatto che può avere, in particolare, per i Cantoni. Non bisogna tuttavia dedurne a contrario che il Consiglio federale non può determinare la portata personale e materiale degli altri privilegi e delle altre immunità di cui all'articolo 3.

Secondo la prassi attuale, le organizzazioni intergovernative e le istituzioni internazionali possono concludere con il Consiglio federale un accordo di sede che definisce i privilegi e le immunità abituali accordati all'organizzazione o all'istituzione e alle persone chiamate in veste ufficiale. All'organizzazione o all'istituzione sono concessi l'inviolabilità dei locali, beni, archivi, documenti ecc. e l'esenzione dalle imposte dirette e indirette, mentre il personale è suddiviso in categorie. Gli alti funzionari godono di statuto diplomatico, e gli altri funzionari di privilegi e immunità di funzione, compresa l'esenzione dall'imposizione sul salario.

La Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche prevede uno statuto giuridico differente per agenti diplomatici, personale amministrativo e tecnico o personale di servizio della missione diplomatica. Le altre convenzioni internazionali dispongono differenziazioni analoghe.

Come già rilevato più sopra, il Consiglio federale ha concluso accordi a carattere fiscale con organizzazioni internazionali quasi governative. Mentre gli accordi di sede reggono lo statuto giuridico in Svizzera delle parti contraenti, gli accordi fiscali regolano unicamente lo statuto fiscale dell'organizzazione (esenzione dalle imposte dirette e indirette federali, cantonali e comunali, esenzione dall'IVA limitata all'ottenimento di beni e servizi all'uso ufficiale dell'organizzazione) e del suo

personale straniero in Svizzera (esenzione dalle imposte dirette e indirette federali, cantonali e comunali sul salario); comprendono altresì disposizioni concernenti la situazione del personale non svizzero in materia di assicurazioni sociali svizzere allorché il personale in questione non è imponibile nel nostro Paese. In genere, l'accordo fiscale fa salvo il principio della progressività (aliquota globale) – cioè la possibilità per le autorità fiscali di tenere conto dei redditi esenti da imposte per determinare l'aliquota d'imposta applicabile ai redditi imponibili del personale dell'organizzazione. Il Consiglio federale intende continuare con questa prassi. Non è tuttavia escluso che possa essere indotto, in futuro, ad accordare a organizzazioni di questo genere, oltre alle esenzioni fiscali già consentite, determinati privilegi e immunità di natura diplomatica (per esempio l'immunità di giurisdizione e di esecuzione in favore dell'organizzazione).

La statuto giuridico delle missioni diplomatiche, dei posti consolari e delle missioni speciali è determinato dalle convenzioni internazionali applicabili: non sono quindi necessari accordi specifici in materia.

Per quanto concerne le conferenze internazionali, in assenza di un accordo di sede con l'entità organizzatrice o di un trattato internazionale che definisca gli obblighi dello Stato ospite, il Consiglio federale decide in maniera unilaterale lo statuto da accordare a una conferenza e ai suoi partecipanti. In genere, il DFAE conferma per scritto all'organizzatore della conferenza la concessione dei privilegi e delle immunità abituali, ossia, secondo la prassi corrente, l'applicazione alla conferenza e ai suoi partecipanti della Convenzione sulle missioni speciali<sup>43</sup> e al segretario l'applicazione, per analogia, delle disposizioni pertinenti dell'Accordo su i privilegi e le immunità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite<sup>44</sup> che regge lo statuto giuridico dell'ONU in Svizzera. Più volte è stato chiesto al DFAE di concludere un accordo sul conferimento di privilegi, immunità e facilitazioni a una conferenza poiché alcuni suoi organizzatori sono abituati a concludere accordi formali che desiderano applicare uniformemente a tutti gli Stati ospiti. L'eventualità di concludere siffatti accordi è quindi allo studio. I privilegi e le immunità accordati alle conferenze internazionali e ai loro partecipanti non dovrebbero avere conseguenze sul piano fiscale, segnatamente poiché si tratta di persone fisiche. Infatti, per le persone che non hanno il loro domicilio abituale in Svizzera non insorge assoggettamento all'imposizione in Svizzera in ragione della breve durata del loro soggiorno. I cittadini svizzeri e i residenti permanenti, invece, sono imponibili in base alla normativa fiscale ordinaria.

Conformemente alla prassi attuale, privilegi, immunità e facilitazioni possono essere accordati solo ai partecipanti alle conferenze che rappresentano Stati o organizzazioni intergovernative. I rappresentanti delle organizzazioni internazionali non governative (OING) e del settore privato non godono di statuto particolare. Tuttavia, la tendenza attuale a livello internazionale è di associare sempre maggiormente alle conferenze le OING e il settore privato come membri a parte intera, anziché relegarli al semplice ruolo di osservatori. Di conseguenza, alcune organizzazioni intergovernative hanno chiesto alla Svizzera di accordare a questi partecipanti privilegi e immunità intesi a garantire che non saranno perseguiti per le dichiarazioni che potrebbero pronunciare nei discorsi che terranno nell'ambito della conferenza. La Svizzera ha sempre rifiutato uno statuto privilegiato ai rappresentanti delle OING e

<sup>43</sup> RS 191.2

<sup>44</sup> RS 0.192.120.1

del settore privato che partecipano a una conferenza internazionale, ma non si può escludere che la concessione di tale statuto ai rappresentanti delle OING possa un giorno essere posto come requisito per lo svolgimento di una conferenza internazionale in Svizzera. In funzione delle circostanze, si potrebbe allora accordare ai partecipanti di questo genere un'immunità di giurisdizione di portata limitata, soltanto per la durata della conferenza; in questa ipotesi sarà opportuno convenire con i responsabili della conferenza internazionale le modalità di revoca di tale immunità, qualora un rappresentante di una OING abusasse della protezione conferitagli. Lo statuto particolare accordato ai rappresentanti delle OING che partecipano a una determinata conferenza internazionale sarebbe concesso in favore della conferenza stessa e non dell'OING interessata.

Date le similitudini tra gli organismi, la portata dei privilegi, delle immunità e delle facilitazioni concessi a un segretariato o a qualsiasi altro organo istituito da un trattato internazionale dovrebbe corrispondere allo statuto accordato a un'organizzazione intergovernativa ed essere determinato mediante un accordo di sede. Lo stesso vale per i tribunali internazionali e i tribunali arbitrali, fatti salvi eventuali, necessari adeguamenti in ragione delle funzioni particolari di un tribunale, in particolare per quel che riguarda lo statuto applicabile alle parti e agli avvocati. Va ricordato che i trattati internazionali o le risoluzioni dell'ONU che istituiscono i tribunali internazionali esistenti definiscono già molto chiaramente gli obblighi degli Stati in questo ambito. Sono documenti che confermano una prassi internazionale largamente riconosciuta e serviranno sicuramente di base per l'eventuale istituzione di altri tribunali internazionali. A tempo debito, per determinare la portata di privilegi, immunità e facilità da concedere a un tribunale internazionale che stabilisse la propria sede nel nostro Paese, la Svizzera si fonderà sui criteri del diritto internazionale e, in particolare, sulle disposizioni previste in favore della Corte penale internazionale. Di norma, e nella misura in cui l'atto costitutivo del tribunale, un protocollo concernente privilegi e immunità o un trattato internazionale non dispongano diversamente, i cittadini svizzeri e i residenti permanenti in Svizzera non facenti parte del personale del tribunale sarebbero soggetti alla normativa ordinaria del diritto fiscale applicabile; sarebbe questo il caso, per esempio, di avvocati della parti domiciliati in Svizzera, chiamati a rappresentare i loro clienti davanti a un tribunale internazionale con sede in Svizzera.

La portata dei privilegi, delle immunità e delle facilitazioni delle commissioni indipendenti sarà decisa dal Consiglio federale, come finora. Secondo la prassi vigente, alle commissioni indipendenti, ai loro membri e ai membri dei segretariati come pure ai periti eventualmente consultati sono applicate, per analogia, le disposizioni pertinenti dell'accordo di sede concluso con l'ONU. Tuttavia nessuna esenzione fiscale è concesso alle persone di nazionalità svizzera che lavorano per una commissione o per il suo segretariato. I residenti permanenti (titolari di un permesso B o C al momento della nomina in seno a una commissione indipendente o presso il suo segretariato) continueranno a beneficiare degli stessi privilegi, immunità e facilitazioni accordati agli altri membri stranieri della commissione, del suo segretariato o ai consulenti.

Infine, trattandosi di qualsiasi altro organismo internazionale, il Consiglio federale dovrà definire i privilegi, le immunità e le facilitazioni da accordare, tenendo conto del carattere eccezionale di tali casi e delle circostanze prevalenti al momento dell'esame. Privilegi, immunità e facilitazioni saranno il più possibile limitati, ma potrebbero include, oltre all'inviolabilità degli edifici, archivi, documenti ecc. anche

un'esenzione dall'imposizione diretta e indiretta per l'organismo interessato o addirittura un'esenzione dall'imposizione diretta sul salario per il personale straniero dell'organismo stesso, a eccezione dei residenti permanenti. I privilegi, le immunità e le facilitazioni consentiti dovranno comunque rispondere a un autentico bisogno, in funzione della situazione giuridica e politica al momento della decisione.

### **2.3.4 Durata di privilegi, immunità e facilitazioni (art. 5)**

In linea di massima, privilegi, immunità e facilitazioni sono concessi senza limiti temporali, fino a quando il beneficiario istituzionale cessa le sue attività in Svizzera. Il Consiglio federale può tuttavia limitarne la durata, in particolare nel caso delle commissioni indipendenti, delle missioni speciali o delle conferenze, il cui mandato è, per natura, di durata limitata.

### **2.3.5 Condizioni per la concessione di privilegi, immunità e facilitazioni**

#### **2.3.5.1 Condizioni generali (art. 6)**

L'articolo 6 prevede determinate condizioni generali cumulative che devono essere adempite da tutti i beneficiari istituzionali ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 che desiderano ottenere privilegi, immunità e facilitazioni in Svizzera. L'organismo che soddisfa le condizioni della legge sullo Stato ospite non avrà per questo alcun diritto soggettivo di ottenere tali privilegi, immunità e facilitazioni, fatti salvi i diritti e gli obblighi in materia derivanti da trattati internazionali a cui la Svizzera è parte, a cominciare dalla Convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche e consolari o dai trattati costitutivi di organizzazioni intergovernative comprendenti disposizioni pertinenti a carico degli Stati membri. Il presente progetto mantiene le formule potestative: si deciderà quindi, di volta in volta e per ogni singolo caso, l'opportunità di accordare all'organismo interessato eventuali privilegi, immunità e facilitazioni.

Gli organismi devono avere sede in Svizzera o essere attivi nel nostro Paese. Le decisioni che la Svizzera può prendere o gli accordi di sede che può concludere, infatti, sono vincolanti soltanto sul territorio svizzero, perchè uno Stato non può imporre obblighi a un altro Stato che non è parte a un accordo internazionale. La legge sullo Stato ospite è finalizzata a disciplinare lo statuto giuridico degli organismi aventi una sede in Svizzera. Ciò non di meno, organizzazioni con sede in un altro Stato possono ugualmente svolgere determinate attività in Svizzera allorché si tratta di organizzare regolarmente nel nostro Paese riunioni di organi, gruppi di lavoro e simili nell'ambito del mandato conferito loro dall'atto costitutivo. Basti, a titolo d'esempio, citare un'organizzazione intergovernativa come l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), che ha sede a Roma, ma le cui riunioni internazionali hanno luogo regolarmente in Svizzera. Parimenti, le persone a beneficio di privilegi, immunità e facilità devono risiedere in Svizzera o essere attive nel nostro Paese senza per altro stabilirvi il loro domicilio legale. Possono essere persone temporaneamente attive in Svizzera, ma anche funzionari internazionali che pur lavorando a Ginevra si sono stabiliti nella vicina regione francese transfrontaliera. Ovviamente, il regime giuridico accordato loro dalla Svizzera non può costituire alcun obbligo corrispondente per la Francia.

I beneficiari istituzionali devono perseguire uno scopo non lucrativo di utilità internazionale, secondo la formula utilizzata nella Convenzione europea del 24 aprile 1986 concernente il riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali non governative<sup>45</sup>, entrata in vigore in Svizzera il 1° gennaio 1991. Questo criterio permette di distinguere i beneficiari ai sensi della legge sullo Stato ospite dalle società commerciali o da altre entità che hanno per scopo la ripartizione di utili economici tra i membri. Un beneficiario istituzionale può, per altro – e senza cambiare la propria vocazione – ricavare utili da una determinata operazione (per es. la vendita di una pubblicazione) nella misura in cui tale operazione sia destinata a realizzare uno scopo non lucrativo. Così l'ONU può vendere nei locali della sua sede ginevrina, pubblicazioni in rapporto con le sue attività o di cui ha autorizzato l'emissione – per es. francobolli. Lo scopo perseguito dal beneficiario deve altresì presentare un'utilità internazionale e non soltanto nazionale o locale. In altre parole deve giovare alla comunità internazionale. Sono esclusi per questa ragione i partiti politici o altre entità di natura politica i cui scopi e attività sono incentrati sui problemi interni di un determinato Paese<sup>46</sup>.

Dallo scopo di utilità internazionale insorge per il beneficiario istituzionale l'obbligo di svolgere le sue attività nell'ambito delle relazioni internazionali. Inoltre la sua presenza sul territorio svizzero deve rivestire, per la Svizzera, un interesse particolare. Tale presenza può essere provvisoria o permanente, così come l'interesse da parte svizzera può essere politico oppure direttamente legato alle attività del beneficiario.

Gli articoli 56 lettera g della legge federale sull'imposta federale diretta<sup>47</sup> e 23 capoverso 1 lettera f della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAI<sup>48</sup>) contengono una disposizione analoga. Entrambi prevedono, per le persone morali che perseguono scopi di servizio pubblico o di pura utilità pubblica, l'esenzione dall'imposta federale diretta o, rispettivamente, dalle imposte cantonali – sul reddito destinato esclusivamente e irrevocabilmente a tali scopi. Danièle Yersin, nella *Revue fiscale suisse*, n. 5/2002, pag. 316, precisa che la dottrina e la giurisprudenza considerano che la nozione di «scopo di pubblica utilità» è caratterizzata da due elementi: l'utilità generale che deve presentare l'istituzione che chiede l'esenzione, e la natura disinteressata della sua attività. È d'utilità generale un'attività esercitata in favore e a giovamento della comunità internazionale e riconosciuta come tale dall'opinione pubblica. L'utilità generale comprende allora ciò che fasce relativamente vaste della popolazione considerano necessario, auspicabile e utile alla collettività, cioè a una cerchia indeterminata di beneficiari. I compiti di pubblica utilità non essendo solo quelli a carico dello Stato, il perseguimento di scopi d'utilità generale non è una sua prerogativa esclusiva. Quanto alla natura disinteressata dell'attività, essa consiste nel fatto che i membri dell'istituzione acconsentono a sacrifici finanziari – cioè forniscono prestazioni senza ricavarne un beneficio personale o rinunciano a contro prestazioni. (*D. Yersin, le statut fiscal des partis politiques, de leurs membres et sympathisants in Archives 58, pagg. 97, 104 e rinvii vari*).

<sup>45</sup> RS 0.192.111

<sup>46</sup> Cfr. Messaggio concernente l'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa del 24 aprile 1986 sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali non governative (STE n. 124), FF 1989 III 1365 segg.

<sup>47</sup> RS 642.11

<sup>48</sup> RS 642.14

Infine, secondo Danièle Yersin, la destinazione del capitale e del reddito di una società o di un istituto a scopi di pubblica utilità presuppone, da un lato, che siano destinati irrevocabilmente a tali scopi conformemente agli Statuti e, dall'altro, che siano effettivamente utilizzati per questi scopi (*ATF 120 Ib 374, 376, consid. 2b*).

Le definizioni dei termini utilizzati nella LIFD nella LAID dovranno servire, *mutatis mutandis*, alle autorità competenti per interpretare la nozione di scopo non lucrativo contenuta nella legge sullo Stato ospite.

### **2.3.5.2 Condizioni supplementari specifiche per alcuni beneficiari (art. 7-15)**

Le condizioni generali elencate all'articolo 6 sono sufficienti per determinati beneficiari istituzionali ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1. Per altri, invece, occorre prevedere condizioni supplementari per la concessione di privilegi, immunità e facilitazioni da parte del Consiglio federale. Gli articoli da 7 a 15 dispongono le condizioni specifiche a complemento di quelle di cui all'articolo 6, parimenti cumulative, per quei beneficiari ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 la cui definizione nel diritto internazionale richiede precisazioni.

#### **2.3.5.2.1 Le istituzioni internazionali (art. 7)**

Le istituzioni internazionali sono molto simili alle organizzazioni intergovernative tradizionali, ma non presentano tutti gli elementi giuridici costitutivi propri di queste ultime (cfr. n. 2.3.1.2). Insorge quindi la necessità di stipulare condizioni specifiche che dovranno essere soddisfatte da qualsiasi istituzione internazionale che desideri beneficiare, in Svizzera, di privilegi, immunità e facilitazioni.

L'istituzione internazionale deve disporre di strutture simili a quelle di un'organizzazione intergovernativa, in particolare di organi abilitati a prendere decisioni indipendenti dalla volontà individuale dei singoli membri; fra questi figura un'assemblea generale delle parti contraenti. Deve inoltre svolgere compiti statali o abitualmente affidati a un'organizzazione intergovernativa e essere riconosciuta nell'ordinamento giuridico internazionale in virtù di un trattato internazionale, della risoluzione di un'organizzazione intergovernativa o di un documento politico concordato da un gruppo di Stati.

#### **2.3.5.2.2 Le organizzazioni internazionali quasi governative (art. 8)**

Per la conclusione di un accordo di natura fiscale in base al DF del 1955, il Consiglio federale ha fissato con l'andar degli anni un certo numero di criteri da soddisfare da parte delle organizzazioni quasi governative. La legge sullo Stato ospite riprende questi criteri cumulativi: perciò, oltre ad adempiere le condizioni generali di cui all'articolo 6, un'organizzazione internazionale semi governativa deve contare fra i suoi membri una maggioranza di Stati, organizzazioni di diritto pubblico o entità che esercitano pubbliche mansioni. Si intende così evidenziare la vocazione intergovernativa dell'organizzazione, benché alcuni dei suoi membri siano persone morali secondo il diritto nazionale di uno Stato o anche persone fisiche. L'organizzazione deve altresì avere strutture analoghe a quelle di un'organizzazione intergovernativa, e cioè possedere una volontà autonoma espressa attraverso organi indipendenti dai suoi membri. Deve infine essere attiva sul territorio di due o più Stati, per marcare il proprio carattere internazionale e distinguersi dalle organizzazioni puramente nazionali. A un'organizzazione internazionale semi governativa

sono attribuiti compiti di utilità pubblica che altrimenti dovrebbero essere assunti dagli Stati medesimi. Conformemente a quanto disposto all'articolo 6, le organizzazioni internazionali quasi governative devono perseguire uno scopo non lucrativo di interesse internazionale. Qualora un'organizzazione di questo tipo eserciti anche attività commerciali, l'accordo fiscale porta unicamente sull'esenzione dall'imposizione delle attività a scopo non lucrativo. Trovando, per finanziare il perseguimento del proprio scopo statutario non lucrativo d'interesse internazionale, mezzi che esulano dalle prestazioni dei suoi Stati membri, l'organizzazione contribuisce allo sgravio dei medesimi, nella misura in cui gli Stati dovrebbero, altrimenti, prendere a proprio carico i compiti da essa svolti.

#### **2.3.5.2.3 Le conferenze internazionali (art. 9)**

Come menzionato al n. 2.3.1.5, occorre fare la distinzione tra le conferenze internazionali e le riunioni di aziende o di ONG organizzate in Svizzera. Di conseguenza, privilegi, immunità e facilitazioni possono essere concessi a una conferenza internazionale e ai suoi partecipanti solo se è posta sotto l'egida di un'organizzazione intergovernativa, di un'istituzione internazionale, di un'organizzazione internazionale semi governativa, di un segretariato o di un altro organo istituito da un trattato internazionale, della Svizzera o per iniziativa di un gruppo di Stati. Il conferimento di privilegi, immunità e facilitazioni non è automatico bensì richiede una decisione specifica di caso in caso; ciò significa, in particolare, che un gruppo di Stati non può organizzare una conferenza internazionale in Svizzera senza il consenso esplicito delle autorità competenti. D'altro canto, i partecipanti alla conferenza devono essere in maggioranza rappresentanti di Stati, organizzazioni intergovernative, istituzioni internazionali, organizzazioni internazionali quasi governative, segretariati o altri organi istituiti in virtù di un trattato internazionale. Ciò non esclude la partecipazione a qualsiasi titolo di rappresentanti delle ONG, della società civile o di esperti invitati dagli organizzatori; le ONG o i privati non devono, tuttavia, costituire la maggioranza dei partecipanti alla conferenza.

#### **2.3.5.2.4 I segretariati o altri organi istituiti da un trattato internazionale (art. 10)**

Tenuto conto delle modalità di istituzione dei segretariati o degli altri organi, per beneficiare di privilegi, immunità e facilitazioni questo devono essere stati istituiti da un trattato internazionale che attribuisce loro compiti relativi all'esecuzione del trattato stesso. Va ricordato in proposito che, secondo la definizione del diritto internazionale pubblico, un trattato internazionale può essere concluso soltanto tra Stati o tra Stati e organizzazioni intergovernative, per cui la vocazione intergovernativa dei segretariati o altri organi non può essere messa in dubbio.

#### **2.3.5.2.5 Le commissioni indipendenti (art. 11)**

In vista di beneficiare di uno statuto privilegiato in Svizzera, una commissione indipendente deve poter fondare la sua legittimità sulla risoluzione di un'organizzazione intergovernativa (per es. ONU o OMC) o di un'istituzione internazionale, ma può anche aver ricevuto un incarico da un gruppo di Stati o dalla Svizzera. Deve tuttavia godere di un vasto sostegno politico e finanziario in seno alla comunità internazionale ed essere incaricata dell'esame di una questione di rilievo per la comunità internazionale. È significativo in proposito il fatto che le commissioni internazionali che si sono riunite in passato in Svizzera si occupavano

di ambiti quali lo sviluppo sostenibile e l'ambiente, il cui notevole interesse per l'insieme della comunità internazionale è indiscutibile. Ovviamente il mandato di una commissione indipendente è limitato nel tempo. Qualora i mandanti volessero conferirle un carattere permanente dovrebbero scegliere un'altra forma giuridica, come, per esempio, quella di organizzazione intergovernativa. Spetterà infine al Consiglio federale decidere, secondo i casi, se la concessione di privilegi, immunità e facilitazioni può contribuire considerevolmente all'attuazione del mandato della commissione in questione.

### **2.3.5.2.6 I tribunali internazionali (art. 12)**

Un tribunale internazionale beneficerà di privilegi, immunità e facilitazioni soltanto se è istituito mediante trattato internazionale o risoluzione di un'organizzazione intergovernativa o di un'istituzione internazionale. Di norma, il trattato o la risoluzione non si limitano al solo principio dell'istituzione del tribunale internazionale, bensì ne definiscono, in particolare, le funzioni, la costituzione e il funzionamento, Designano altresì le persone chiamate a esercitare funzioni ufficiali presso il tribunale stesso, ossia i giudici, i cancellieri, le parti e i loro avvocati o esperti. È d'uso, inoltre, che il trattato internazionale o la risoluzione menzionino esplicitamente l'obbligo dello Stato ospite di accordare privilegi e immunità come previsto, segnatamente, nello Statuto di Roma della Corte penale internazionale<sup>49</sup>.

### **2.3.5.2.7 I tribunali arbitrali (art. 13)**

Un tribunale arbitrale può riunirsi in Svizzera e beneficiare di privilegi, immunità e facilitazioni solo se i soggetti di diritto internazionale che ne fanno parte dimostrano l'esistenza di un bisogno particolare. Può trattarsi, per esempio, dell'opportunità che il tribunale si riunisca in uno Stato neutrale o in uno Stato terzo che non è parte nel litigio, o ancora che possa approfittare della vicinanza di organizzazioni intergovernative o di istituzioni internazionali stabilite in Svizzera le cui attività sono utili agli arbitri o alle parti dell'arbitrato. Anche la presenza a Ginevra di numerose missioni permanenti può costituire un fattore in favore della scelta della Svizzera come foro del tribunale arbitrale, poiché, a sostegno della procedura arbitrale, gli Stati parte potrebbero sfruttare le infrastrutture esistenti. D'altro canto, il trattato internazionale costitutivo può imporre alle parti il luogo dove il tribunale arbitrale ha la sua sede. Così, in particolare, l'articolo 10 della Convenzione del 15 dicembre 1992 relativa alla conciliazione e all'arbitrato nel quadro della CSCE [successivamente OSCE]<sup>50</sup>, entrata in vigore per la Svizzera il 5 dicembre 1994, dispone che la sede della Corte è Ginevra. Un accordo è stato quindi concluso il 17 novembre 1997 tra il Consiglio federale e gli Stati parte alla Convenzione relativa alla conciliazione e all'arbitrato nel quadro dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) per determinare lo statuto in Svizzera della suddetta Corte di conciliazione<sup>51</sup>. Uno Scambio di lettere vertenti sulle spese relative ai locali della Corte e al loro equipaggiamento iniziale<sup>52</sup> è altresì stato concluso il 23 ottobre e 12 novembre 1997 tra la Svizzera e la Corte di conciliazione e d'arbitrato nel quadro dell'OSCE.

<sup>49</sup> RS 0.312.1

<sup>50</sup> RS 0.193.235

<sup>51</sup> RS 0.192.120.193.1

<sup>52</sup> RS 0.193.235.1

### **2.3.5.2.8                    Gli altri organismi internazionali (art. 14)**

In linea di massima, la presente legge è finalizzata a compilare un elenco esaustivo dei beneficiari di privilegi, immunità e facilitazioni. Il mondo delle organizzazioni internazionali, tuttavia, è in costante evoluzione. Applicando il principio dell'eshaustività in tutto il suo rigore, la Svizzera rischierebbe di non poter accogliere un organismo internazionale che non corrisponde alle definizioni dei beneficiari istituzionali ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettere a-l, anche se la sua presenza in Svizzera presenta, invece, un notevole interesse politico. Di conseguenza, la nozione di altro organismo internazionale prevista dall'articolo 2 capoverso 1 lettera m e dall'articolo 14 è volta a conferire al Consiglio federale i mezzi di difendere gli interessi della Svizzera, consentendogli, in casi eccezionali, di accordare uno statuto privilegiato a un tale organismo. Il Consiglio federale sarebbe dunque in grado di dar seguito a domande che corrispondono a un'utilità particolare del nostro Paese, allorché il fatto di accogliere la sede di un determinato organismo riveste reale importanza. Queste nozioni non sono volte al conferimento di uno statuto privilegiato a organizzazioni nazionali o a organizzazioni internazionali non governative.

Non essendo tale nozione definita nel diritto internazionale e visto che sarà utilizzata soltanto in via del tutto eccezionale, per beneficiare di statuto privilegiato in Svizzera questo "altro organismo" dovrà collaborare strettamente con una o più organizzazioni intergovernative o istituzioni internazionali con sede in Svizzera o con taluni Stati all'esecuzione di compiti che incombono, di norma, a tali organizzazioni, istituzioni o Stati. Una siffatta collaborazione può nascere, per esempio, dalla partecipazione dell'organismo in questione a programmi e attività specifiche delle organizzazioni, istituzioni o Stati; in tal modo, l'organismo contribuisce all'esecuzione di compiti pubblici, mediante l'apporto di conoscenze e competenze specifiche, come pure di mezzi finanziari. Dovrà altresì svolgere un ruolo predominante in un ambito di rilievo delle relazioni internazionali e godere di vasta notorietà a livello internazionale. Infine dovrà dimostrare che i privilegi, le immunità e le facilitazioni richiesti sono necessari all'adempimento del suo mandato.

Va evidenziato in proposito che il Consiglio federale farà uso di questa disposizione con ritegno, tenuto conto del carattere eccezionale conferito alla nozione di "altro organismo internazionale".

### **2.3.5.2.9                    Le personalità che esercitano un mandato internazionale (art. 15)**

L'esercizio di un mandato internazionale non è, di per sé, sufficiente a giustificare la concessione di uno statuto privilegiato in Svizzera. In primo luogo, la persona interessata deve avere ricevuto l'incarico da un'organizzazione intergovernativa, un'istituzione internazionale o un gruppo di Stati. In considerazione del carattere di eccezionalità di decisioni di questo tipo, privilegi, immunità e facilitazioni saranno accordati unicamente a persone di nazionalità estera domiciliate in Svizzera per la durata del mandato, a condizione che non esercitino un'attività lucrativa accessoria e che la loro presenza in Svizzera sia considerata indispensabile all'adempimento del suddetto mandato. A una persona residente in Svizzera in maniera permanente al momento dell'attribuzione di un mandato internazionale non sarà accordato alcuno statuto particolare.

Anche in questo caso, il Consiglio federale, cosciente della necessità di riservare un tale statuto a situazioni del tutto particolari, applicherà la disposizione con la massima cautela.

## **2.4 Capitolo 3: Acquisti di fondi per scopi ufficiali**

La legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE)<sup>53</sup> prevede l'obbligo dell'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. In virtù dell'articolo 7 lettera h LAFE, tuttavia, non sottostanno all'obbligo di autorizzazione *"gli Stati esteri e le organizzazioni internazionali di diritto internazionale, se acquistano fondi per un fine pubblico riconosciuto in Svizzera, oppure altri acquirenti, se lo esige l'interesse superiore della Confederazione; la superficie non può però essere superiore a quanto è necessario per lo scopo dell'utilizzazione"*. L'articolo 16 capoverso 3 LAFE conferisce al Dipartimento federale degli affari esteri la competenza di accertare se l'acquirente è uno Stato estero o un'organizzazione internazionale di diritto internazionale e se acquista il fondo per un fine pubblico riconosciuto in Svizzera.

Basterebbe una modifica della terminologia utilizzata dalla LAFE per adeguarla a quella utilizzata nell'articolo 2 capoverso 1 della legge sullo Stato ospite. Occorre inoltre tenere conto della liberalizzazione progressiva del mercato immobiliare svizzero che porta alla semplificazione delle procedure di acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Neppure è esclusa, in avvenire, una liberalizzazione totale di questo mercato. Date le circostanze, si è ritenuta utile una semplificazione delle norme che disciplinano l'acquisto di fondi per un fine pubblico da parte dei beneficiari istituzionali ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1. Per giunta, nell'ipotesi di una liberalizzazione totale del mercato immobiliare, appare necessario, per ragioni politiche, preservare un certo controllo sugli acquisti effettuati a fini ufficiali dai beneficiari istituzionali di privilegi, immunità e facilitazioni. Ciò consentirebbe al DFAE, se necessario, di addurre il principio della reciprocità nei confronti di uno Stato che ostacolasse l'acquisto da parte svizzera dei locali necessari ai bisogni delle sue rappresentanze diplomatiche e consolari nello Stato in questione. Visto quanto precede, è opportuno che la questione dell'acquisto di fondi da parte dei beneficiari istituzionali sia disciplinata esclusivamente dalla legge sullo Stato ospite.

### **2.4.1 Acquisto di fondi (art. 16)**

L'articolo 16 stabilisce il principio secondo il quale i beneficiari istituzionali ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 possono acquistare gli immobili necessari ai loro bisogni ufficiali. Dal momento che le missioni diplomatiche, i posti consolari e le missioni permanenti o altre rappresentanze presso le organizzazioni intergovernative (art. 2 cpv. 1 lett. d-f) non hanno personalità giuridica, gli immobili saranno acquistati, come già accade, in nome degli Stati rappresentati. D'altra parte, taluni beneficiari istituzionali non avranno mai bisogno di acquistare immobili in Svizzera poiché le loro funzioni sono limitate nel tempo, come, per esempio, nel caso delle conferenze internazionali.

Come previsto dalla LAFE vigente, spetterà al DFAE accertare se l'acquirente è un beneficiario istituzionale ai sensi della legge sullo Stato ospite e se acquista il fondo

<sup>53</sup> RS 211.412.41

per un fine pubblico, previo rilascio delle necessarie autorizzazioni, in particolare della licenza di costruzione, di competenza delle autorità cantonali, e delle autorizzazioni pertinenti in materia di sicurezza.

#### **2.4.2 Definizioni (art. 17)**

La dedizione della nozione di acquisto di fondi è la medesima del vigente articolo 4 LAFE. Allorché il beneficiario istituzionale è proprietario di un fondo acquistato per altri scopi e ne decide l'ulteriore destinazione a fini ufficiali, il cambiamento di destinazione è assimilato all'acquisto ai sensi della legge sullo Stato ospite. Questa definizione è particolarmente importante nell'ipotesi di una futura abrogazione della LAFE, per cui qualsiasi persona all'estero potrebbe liberamente acquistare fondi in Svizzera.

La definizione della nozione di destinazione a fini ufficiali scaturisce dal diritto internazionale, in particolare dall'articolo 1 lettera i della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche e dalle disposizioni pertinenti degli accordi di sede conclusi dalla Svizzera.

### **2.5 Capitolo 4: Aiuti finanziari e altre misure di sostegno**

#### **2.5.1 Scopi (art. 18)**

Attualmente le decisioni prese dal Consiglio federale in materia di aiuti finanziari e di altre misure di sostegno nell'ambito della politica dello Stato ospite si fondano, in genere, direttamente sulla sua competenza costituzionale negli affari esteri. Questa soluzione non ha mancato di suscitare problemi sotto il profilo della legittimità. Nel frattempo, la legge federale del 23 giugno 2000 concernente gli aiuti finanziari alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra<sup>54</sup> e la legge federale del 5 ottobre 2001 concernente la partecipazione e l'aiuto finanziario alla Fondazione del Museo internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa<sup>55</sup> (qui di seguito: "legge MICR") hanno parzialmente fornito basi legali formali, ma coprono soltanto alcuni ambiti specifici degli aiuti finanziari concessi dalla Confederazione a sostegno della politica dello Stato ospite. La legge sullo Stato ospite precisa quindi in quale ambito la Confederazione può accordare aiuti finanziari.

Si tratta in particolare di migliorare le condizioni dei beneficiari di cui all'articolo 19 in materia di accoglienza, lavoro, integrazione e sicurezza mediante aiuti finanziari mirati. L'integrazione riuscita di coloro che si suole chiamare gli "internazionali" è una chiave del successo della politica svizzera dello Stato ospite e contribuisce al buon funzionamento delle organizzazioni stabilite nel nostro Paese, anche nell'interesse della Svizzera in quanto membro di tali organizzazioni. Si citi a titolo d'esempio la partecipazione della Confederazione al "Centre d'accueil – Genève internationale". Il centro è un'associazione di diritto privato senza scopo lucrativo fondata nel 1996 dalla Confederazione e dal Cantone di Ginevra, alla quale partecipano, in particolare, il Cantone di Vaud e la città di Ginevra. Ha per missione di fornire assistenza pratica ai nuovi arrivati e di rispondere alle varie richieste degli « internazionali » per tutta la durata della loro permanenza in Svizzera o di sostenere progetti volti a incoraggiare gli scambi culturali e sociali tra la "Ginevra internazio-

<sup>54</sup> RS 617.0 / RU 2000 2979

<sup>55</sup> RS 432.41 / RU 2002 1902

nale” e le comunità locali. Altri organismi esistenti forniscono a loro volta apporti considerevoli alla «Ginevra internazionale», come, per esempio, il "Centre d'accueil pour les délégations et organisations non gouvernementales" gestito da "Mandat international", che facilita la partecipazione dei delegati non governativi alle conferenze internazionali che si tengono a Ginevra. L'offerta attuale potrebbe essere completata dall'apparire di nuove iniziative di questo genere.

Ogni Stato ha un dovere di protezione nei confronti dei suoi cittadini e degli stranieri che si trovano sul suo territorio. Ma mentre nei confronti dei semplici individui si tratta di un dovere di protezione ordinaria, nei confronti dei beneficiari istituzionali ai sensi dell'articolo 2 si tratta di un dovere di protezione speciale, derivante dal diritto internazionale pubblico, che impegna la responsabilità internazionale della Svizzera. Le questioni di sicurezza sono disciplinate dalla legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)<sup>56</sup>. La menzione della sicurezza negli scopi degli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera nell'ambito della politica dello Stato ospite non intende sostituire la LMSI, base legale dettagliata che copre, d'altronde, altri aspetti della sicurezza interna della Svizzera, né soppiantare le competenze in materia del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Al contrario, si tratta di prevedere la possibilità di finanziare misure di sicurezza a complemento di quelle disposte dal DFGP in esecuzione degli obblighi di protezione che incombono alla Svizzera in virtù del diritto internazionale pubblico, come previsto dalla LMSI. Le misure decise in virtù della legge sullo Stato ospite non giustificerebbero in alcun caso una riduzione delle misure che il DFGP deve prendere in applicazione della LMSI. In considerazione di circostanze politiche può in effetti accadere che appaiano necessarie misure supplementari che non risultano indispensabili dall'analisi del DFGP, basata unicamente sul livello di rischio obiettivo della situazione. Le misure chieste dal DFAE saranno attuate previa consultazione con il DFGP (Servizio federale di sicurezza), segnatamente per assicurare il coordinamento.

Anche le condizioni di accoglienza e di lavoro possono essere migliorate mediante aiuti finanziari puntuali accordati ai beneficiari istituzionali al momento in cui si stabiliscono in Svizzera. Tali aiuti potrebbero, per esempio, assumere la forma di contributi finanziari alle spese di insediamento.

Infine, la legge sullo Stato ospite costituisce una base legale per promuovere le attività nell'ambito della politica dello Stato ospite, diffondere e migliorare l'immagine della Svizzera in veste di Stato ospite e incoraggiare le candidature svizzere per accogliere i beneficiari ai sensi dell'articolo 2.

Ovviamente, il finanziamento di tali attività è condizionato dall'esistenza di crediti disponibili e sottostà alla competenza dell'Assemblea federale in materia di bilancio (art. 21).

## **2.5.2 Beneficiari (art. 19)**

I beneficiari di aiuti finanziari e di altre misure di sostegno devono essere anche beneficiari di privilegi, immunità e facilitazioni. Per questa ragione l'art. 19 rinvia all'art. 2. D'altronde, si prevede di far beneficiare di tali aiuti anche le OING secondo quanto riportato al capitolo 5 della legge sullo Stato ospite oppure associazioni e

<sup>56</sup> RS 120

fondazioni le cui attività corrispondono agli scopi definiti all'art. 18, ad esempio quelle che creano strutture di accoglienza per delegati internazionali governativi o non governativi. Le OING rappresentano un aiuto importante per il lavoro delle organizzazioni intergovernative e di altri beneficiari ai sensi dell'art. 2. Si rende dunque necessario contribuire al loro insediamento e favorirne le attività.

Tra gli attuali beneficiari di aiuti finanziari è opportuno menzionare in particolare la Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) cui vengono accordati prestiti per la costruzione di immobili di cui le organizzazioni internazionali saranno future proprietarie o affittuarie. D'altronde, la FIPOI assume tra l'altro la gestione del Centro internazionale delle conferenze di Ginevra (CICG) e della sala di conferenza del Centro William Rappard. I mezzi di cui ha bisogno la FIPOI per svolgere i compiti statutari definiti dalla Confederazione e dal Cantone di Ginevra devono dunque esserle forniti dai membri. La Confederazione garantisce il sostegno finanziario adeguato, mentre il Cantone di Ginevra mette a disposizione gratuitamente gli appezzamenti necessari secondo il diritto di superficie. La Fondazione del Museo internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa beneficia anch'essa di un aiuto finanziario annuo da parte della Confederazione. Su questi contributi attualmente sono incentrate la legge sulla FIPOI<sup>57</sup> e quella sul MICR<sup>58</sup>. Ambedue verranno abrogate al momento dell'entrata in vigore della legge sullo Stato ospite che fungerà dunque da base legale ai citati aiuti finanziari.

### **2.5.3                      Forme (art. 20)**

Gli aiuti finanziari presentati all'art. 20 hanno la forma di quelli di uso comune. Dunque può trattarsi di aiuti finanziari unici, quali i contributi alle spese d'installazione, o periodici. Un finanziamento di questo tipo si giustifica in particolare con le notevoli spese supplementari dovute all'installazione di un nuovo organo internazionale o al trasferimento della sede da uno Stato all'altro, oltre alle spese normali di esercizio. Spesso è destinato ad agevolare i primi anni di esercizio fino a quando il finanziamento a lungo termine può essere garantito per intero dai membri. Determinati aiuti finanziari tuttavia sono garantiti anche senza limite di tempo, come avviene per la partecipazione della Confederazione alle spese di esercizio del Centro internazionale delle conferenze di Ginevra (CICG) conformemente al Decreto federale del 18 marzo 1980 che approva la gratuità dell'utilizzazione del Centro internazionale delle Conferenze di Ginevra (CICG)<sup>59</sup>, per la manutenzione periodica del Centro William Rappard in cui ha sede l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), per il finanziamento delle spese di manutenzione e di esercizio della sala di conferenze del Centro William Rappard oppure per l'aiuto finanziario accordato alla Fondazione del Museo internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa.

La Confederazione può anche accordare prestiti edili senza interessi, rimborsabili entro 50 anni; questa forma di aiuto finanziario è sancita nella legge federale sugli aiuti finanziari alla FIPOI a Ginevra<sup>60</sup> che dovrebbe essere abrogata all'entrata in vigore della legge sullo Stato ospite. La politica dello Stato ospite non riguarda solo il territorio ginevrino, anche se questo Cantone rappresenta un partner privilegiato

57    RS 617.0

58    RS 432.41

59    FF 1980 1004

60    RS 617.0

della Confederazione in questo settore. Si tratta di una politica federale e alcune organizzazioni intergovernative si sono già stabilite a Berna (UPU, OTIF) e a Basilea (BRI). Gli attuali statuti della FIPOI le affidano un mandato che riguarda la città di Ginevra. Tuttavia non è escluso che in futuro diventi necessario o opportuno estendere le competenze della FIPOI ad altri Cantoni o a tutta la Svizzera. I membri di questa organizzazione ne dovrebbero dunque modificare lo status conformandolo alla nuova situazione. Tenendo conto degli attuali limiti territoriali delle competenze FIPOI, il progetto di legge prevede la concessione di prestiti senza interessi all'edilizia, da rimborsare entro 50 anni, sia tramite la FIPOI, sia direttamente ai beneficiari istituzionali di cui all'art. 2 cpv. 1, in particolare al fine di rispondere a domande specifiche di organizzazioni con sede fuori Ginevra. Si prevede inoltre di continuare a finanziare conferenze internazionali in Svizzera.

D'altra parte la Confederazione deve poter continuare ad accordare aiuti in natura mettendo a disposizione personale, locali o materiale per periodi determinati o indeterminati, come successo varie volte. Infatti, in particolare, la Confederazione mette a disposizione i locali necessari alla Corte di Conciliazione e d'Arbitrato in seno all'OSCE conformemente alle modalità previste nello Scambio di lettere del 23 ottobre/12 novembre 1997 tra la Svizzera e la Corte di Conciliazione e d'Arbitrato nel quadro dell'OSCE sulle spese relative ai locali occupati dalla Corte e al loro equipaggiamento iniziale<sup>61</sup>. Infine, la Confederazione deve poter creare associazioni o fondazioni di diritto privato e parteciparvi. Ad esempio, possiamo menzionare la Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra, il Centro d'accoglienza – Ginevra internazionale o il Museo internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa.

Per concludere, la Confederazione deve poter istruire le autorità di polizia competenti su come adottare misure di sicurezza complementari ai provvedimenti presi in applicazione alla LMSI. Tale competenza è accordata al Consiglio federale, ma quest'ultimo può delegarla a sua volta al DFAE (art. 25) il quale deve essere l'istanza di decisione, dato che le misure dipendono essenzialmente da situazioni politiche e intendono completare quelle che spettano al DFGP ai sensi della LMSI.

## **2.5.4 Finanziamento (art. 21)**

I mezzi necessari all'applicazione della legge sono concessi con il budget. Per gli obblighi il cui finanziamento oltrepassi la gestione budgetaria, come i prestiti all'edilizia, vengono chiesti crediti d'impegno. Perciò non vi sono differenze rispetto alle modalità di finanziamento applicate fino ad ora.

## **2.5.5 Condizioni, procedura e modalità (art. 22)**

Il Consiglio federale si assume il compito di disciplinare le condizioni, la procedura e le modalità di concessione degli aiuti finanziari e delle altre misure di sostegno. Si tratta di mettere a disposizione uno strumento efficace e flessibile che gli permetta di svolgere una politica attiva di Stato ospite. Tuttavia, in questo ambito, le competenze budgetarie delle Camere federali gli pongono un limite e può dunque agire solo nel

<sup>61</sup> RS 0.193.235.1

quadro dei crediti aperti (art. 21), di modo che le Camere federali conservano il controllo sugli aiuti finanziari e su altre misure di sostegno accordate.

## **2.6 Capitolo 5: Organizzazioni internazionali non governative**

### **2.6.1 Principi (art. 23)**

Le organizzazioni internazionali non governative (OING) occupano un posto sempre più importante nelle relazioni internazionali. In particolare sono spesso invitate a partecipare a conferenze internazionali e a contribuire ai lavori di organizzazioni intergovernative o di enti internazionali. I Governi le consultano sempre più di frequente e ad intervalli regolari.

Fino ad oggi, le OING non hanno ottenuto alcun riconoscimento specifico nel diritto federale. Pur senza essere menzionate espressamente, sono sottoposte a disposizioni relative ad associazioni e fondazioni (art. 60 e seguenti del Codice civile) o alle persone morali di utilità pubblica (soprattutto nell'ambito delle norme fiscali). Si tratta ora di riconoscerne il ruolo particolare nella politica di Stato ospite.

Comunque, tale riconoscimento non conferisce alle OING il diritto di chiedere privilegi ed immunità. Per questa ragione non figurano nell'elenco dei beneficiari di cui all'art. 2. D'altra parte, l'art. 23 permette alla Confederazione di agevolare la procedura di residenza e le attività delle OING in Svizzera nei limiti del diritto applicabile, quando rappresentano un interesse particolare nel quadro della politica dello Stato ospite. Le facilitazioni in questione sono contenute nelle altre leggi federali, quali la legge sull'imposta federale diretta o le disposizioni relative all'impiego di personale straniero, nel rispetto delle condizioni di concessione e delle competenze di cui alle leggi citate.

### **2.6.2 Condizioni per il conferimento di facilitazioni (art. 24)**

Le condizioni poste dalla legge sullo Stato ospite intendono innanzitutto operare una distinzione tra le ONG classiche, attive su scala nazionale o regionale, e le OING che esercitano attività in vari Stati. D'altronde, dato il gran numero di OING esistenti che operano in settori molto diversi di interesse particolare per la società civile, si rende necessario determinare a quale tipo di OING possono essere accordate le facilitazioni previste dal diritto federale in base all'interesse che rappresentano per la politica dello Stato ospite della Confederazione, senza comunque limitare la portata delle altre leggi federali.

L'art. 24 ricorda che le OING devono essere associazioni o fondazioni di diritto svizzero e godere dunque di una capacità giuridica nel diritto interno. Devono avere membri di nazionalità diverse e svolgere in più Stati attività che conferiscano loro il carattere internazionale. Le OING devono perseguire fini di service public o di utilità pubblica, distinguendosi in questo modo dagli organi economici o politici (vedi il capitolo 2.3.5.1). Devono collaborare con un'organizzazione intergovernativa o un ente internazionale; tale collaborazione può essere determinata da uno statuto di osservatore, ma può anche trattarsi di altre forme di collaborazione, quali

la partecipazione a gruppi di lavoro, a programmi, ecc. Infine, la presenza di OING sul territorio svizzero deve rappresentare un interesse particolare per la Svizzera.

## **2.7 Capitolo 6: Competenze**

### **2.7.1 Conferimento dei privilegi, delle immunità e delle facilitazioni, nonché degli aiuti finanziari e delle altre misure di sostegno (art. 25)**

Al Consiglio federale continuerà a spettare la competenza di accordare privilegi, immunità e facilitazioni, come anche aiuti finanziari, e di decidere le altre misure di sostegno nel rispetto delle competenze budgetarie delle Camere federali. Infatti, è indispensabile affidare queste competenze al Consiglio federale. I termini per presentare una candidatura di accoglienza in Svizzera di un nuovo beneficiario istituzionale sono spesso troppo brevi ed il Consiglio federale deve poterla valutare rapidamente quando ne ritiene appropriata la presentazione alla luce delle offerte presentate da altri candidati. D'altronde, la politica dello Stato ospite è un elemento importante della politica estera della Confederazione e l'art. 184 della Costituzione incarica il Consiglio federale di gestire gli affari esteri.

Al fine di svolgere il compito affidatogli nel quadro dell'esecuzione della legge sullo Stato ospite, il Consiglio federale deve mantenere l'autorità di concludere accordi internazionali, come già succede quando si tratta di accordi di sede o di accordi di natura fiscale con organizzazioni internazionali, in base al Decreto federale del 1955. L'art. 25 cpv. 2 prevede dunque che il Consiglio federale può concludere accordi internazionali sulla concessione di privilegi, immunità e facilitazioni. A tale scopo potrà concludere accordi di sede, di natura fiscale e protocolli multilaterali su privilegi, immunità e facilitazioni, accordi su conferenze internazionali o accordi bilaterali con Paesi destinati a garantire che questi ultimi accorderanno alle rappresentanze svizzere con sede sul rispettivo territorio ed ai relativi membri un trattamento favorevole almeno quanto quello accordato alle relative rappresentanze con sede in Svizzera (ad esempio per quel che riguarda il ricongiungimento familiare o l'accesso al mercato del lavoro per i coniugi ed i figli). Nel settore delle assicurazioni sociali, il Consiglio federale ha la competenza di concludere, con le organizzazioni internazionali, accordi sullo statuto dei funzionari internazionali di nazionalità svizzera per quel che riguarda le assicurazioni sociali in Svizzera, in virtù di un decreto federale del 22 marzo 1996<sup>62</sup>. Tale competenza è ripresa all'art. 25 cpv. 2 lett. c.

Quella su privilegi, immunità e facilitazioni non è la sola questione che deve essere regolata da convenzioni. Il Consiglio federale deve avere anche la competenza di disciplinare, in accordi separati, le modalità di concessione di aiuti finanziari e di altre misure di sostegno.

La cooperazione con i Paesi limitrofi deve poter essere rafforzata nel settore della politica dello Stato ospite. Le organizzazioni internazionali attualmente sono concentrate soprattutto nella regione ginevrina e numerosi funzionari internazionali scelgono di stabilirsi nella vicina Francia. A livello regionale, a partire dal 1970 sono stati tessuti stretti legami al fine di trovare soluzioni alle sfide quotidiane delle

<sup>62</sup> RU 1996 2116

collettività locali, quali l'adeguamento alle esigenze stradali, scolastiche, abitative, ospedaliere, ecc. Queste esigenze non derivano solo dalla presenza di organizzazioni internazionali nella regione, ma anche dal flusso transfrontaliero che aumenta a causa della liberalizzazione della circolazione delle persone. Potrebbe dunque rivelarsi utile rafforzare questa cooperazione regionale con accordi specifici a livello nazionale che, di competenza del Consiglio federale, saranno elaborati in collaborazione con i dipartimenti federali interessati e le istanze cantonali competenti. Anche se può sembrare che la Francia sia il primo partner in questo settore, potrebbe rivelarsi utile concludere accordi di cooperazione con altri Paesi limitrofi conformemente agli sviluppi della politica dello Stato ospite, in particolare per quel che riguarda la presenza della Banca dei regolamenti internazionali a Basilea.

Al fine di non oberare il Consiglio federale, è previsto di delegare al DFAE la competenza di accordare, per una durata limitata, privilegi, immunità e facilitazioni. Si tratta essenzialmente di permettere al DFAE di prendere rapidamente decisioni in merito per accogliere una conferenza internazionale che desidera stabilire la sede in Svizzera oppure per la quale il DFAE ha presentato la candidatura per accoglierla. Il DFAE tuttavia non avrà l'autorità di concludere accordi di sede o accordi di natura fiscale destinati ad essere applicati in maniera illimitata nel tempo. Comunque, è necessario che il Consiglio federale attribuisca al DFAE determinate competenze finanziarie nel quadro dei crediti aperti, al fine di garantire l'efficacia e la rapidità delle decisioni da prendere in questo settore. Allo stesso modo, vista l'urgenza delle problematiche, il DFAE deve avere la competenza di incaricare le autorità di polizia di applicare misure di sicurezza complementari a quelle decise dal DFGP ai sensi della LMSI.

La concessione di privilegi, immunità e facilitazioni ai beneficiari istituzionali non costituisce decisione ai sensi dell'art. 5 della legge sulla procedura amministrativa. Si tratta di decisioni di principio che riguardano l'attività legislativa del Consiglio federale o di atti governativi. Lo statuto giuridico accordato ai beneficiari dipende da quello accordato ai beneficiari istituzionali dato che i privilegi e le immunità non sono accordati al fine di privilegiare i singoli, bensì per garantire lo svolgimento efficace delle relative funzioni ufficiali. Secondo il Consiglio federale, le decisioni concrete che possono essere prese sui beneficiari, quali la concessione o il rifiuto di visti, di titoli di soggiorno (carte di legittimazione) o il ritiro dello statuto di privilegiato in seguito ad un abuso provato, non rientrano nell'ambito del ricorso giudiziario. In realtà, gli agenti ufficiali di un beneficiario istituzionale sono autorizzati a soggiornare in Svizzera solo se il soggiorno è giustificato dalle esigenze del beneficiario istituzionale; un'eventuale controversia sulla relativa situazione giuridica in Svizzera dovrà essere regolata per via diplomatica tra la Svizzera ed il beneficiario istituzionale in questione. Lo stesso vale per lo statuto delle persone autorizzate ad accompagnare collaboratori in veste ufficiale, dato che la loro presenza in Svizzera è giustificata solo dalla presenza del beneficiario istituzionale in questione e della persona di cui sono al seguito. D'altronde si deve sottolineare che le decisioni che riguardano la sicurezza interna ed esterna del Paese, la neutralità, la protezione diplomatica e le altre questioni che riguardano le relazioni con l'estero sono impugnabili esclusivamente presso il Consiglio federale.

Non è invece possibile determinare in maniera astratta e globale quali aiuti finanziari e altre misure di sostegno rientrano nel campo di applicazione della regola sull'esclusione di decisioni che riguardano relazioni con l'estero. La questione dovrà essere esaminata di caso in caso. Tuttavia, sembra evidente che alcune di queste,

quali i contributi volontari a beneficiari istituzionali, entrano nel campo di applicazione della regola sull'esclusione poiché presentano un carattere decisamente politico.

### **2.7.2 Composizione delle controversie di carattere privato in caso di immunità di giurisdizione e di esecuzione (art. 26)**

Quando conclude un accordo di sede, il Consiglio federale segue la prassi di prevedervi una clausola sul regolamento delle divergenze di tipo privato. Si tratta di fissare nella convenzione l'obbligo per l'organizzazione in questione di prevedere un sistema per regolare le controversie che derivano dai contratti di cui è parte, fermo restando che l'organizzazione beneficia di un'immunità di giurisdizione che le deriva dall'accordo di sede, oppure per regolare le controversie nelle quali è implicato un funzionario dell'organizzazione che beneficia di un'immunità che l'organizzazione non può ritirare e che rende impossibile appianare il disaccordo per via giudiziaria ordinaria. L'art. 26 fissa sul piano legislativo un obbligo che il Consiglio federale ha già previsto in tutti gli accordi di sede conclusi al fine di tener conto degli obblighi che derivano dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>63</sup>.

### **2.7.3 Consultazione dei Cantoni (art. 27)**

Il decreto federale del 30 settembre 1955 concernente la conclusione o la modificazione di accordi con organizzazioni internazionali intesi a stabilire il loro statuto giuridico nella Svizzera<sup>64</sup> prevede all'art. 4 che il Cantone in cui risiede l'organizzazione deve approvare gli accordi di sede o gli accordi di natura fiscale che comportano disposizioni contrarie al diritto cantonale. Questo caso è il più frequente dato che gli accordi in questione prevedono esoneri fiscali riguardanti le imposte dirette e indirette federali, cantonali e comunali. Questo decreto verrà abrogato al momento dell'entrata in vigore della legge sullo Stato ospite.

L'art. 27 va oltre quanto applicato finora ai sensi del decreto federale del 1955 dato che prevede l'obbligo per il Consiglio federale di consultare il Cantone in cui risiede il beneficiario ed i Cantoni limitrofi in tutti i casi in cui prevede di concludere un accordo non limitato nel tempo sulla la concessione di privilegi, immunità e facilitazioni, cioè anche nell'ipotesi in cui l'accordo previsto non deroga dal diritto cantonale. Se l'accordo che deve essere concluso prevede una deroga al diritto fiscale del Cantone in cui ha sede il beneficiario, questo Cantone non solo deve essere consultato, ma deve anche dare formalmente la propria autorizzazione alla conclusione dell'accordo. La disposizione concerne essenzialmente la conclusione di accordi di sede o di natura fiscale. Mentre la consultazione del Cantone in cui ha sede il beneficiario è già sancita nel decreto federale del 1955, la consultazione dei Cantoni limitrofi rappresenta una novità introdotta dalla legge sullo Stato ospite. In questo modo quest'ultima si spinge oltre le esigenze poste dalla legge sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC)<sup>65</sup>, il cui art. 1 cpv. 1

<sup>63</sup> RS 0.101

<sup>64</sup> RS 192.12

<sup>65</sup> RS 138.1

prevede che " I Cantoni partecipano alla preparazione delle decisioni di politica estera che concernono le loro competenze o i loro interessi essenziali".

In linea di massima privilegi, immunità e facilitazioni sono conferiti senza limitazioni di tempo. La consultazione del Cantone in cui ha sede il beneficiario, rispettivamente dei Cantoni limitrofi, si spiega dunque con il fatto che anche le conseguenze per il Cantone sono illimitate nel tempo. Tuttavia, il progetto di legge prevede all'art. 5 la possibilità per il Consiglio federale di limitare la durata di privilegi, immunità e facilitazioni, specialmente quando si tratta di commissioni indipendenti, di missioni speciali o di conferenze internazionali il cui mandato è di per sé di durata limitata. Questo tipo di beneficiari finora ha ricevuto uno statuto privilegiato in base ad una decisione unilaterale del Consiglio federale senza previa consultazione del Cantone di sede. In mancanza di una base legale adeguata, il Consiglio federale non poteva concludere accordi al riguardo neanche quando i beneficiari lo chiedevano. In particolare nel caso di conferenze internazionali, in futuro è possibile che il Consiglio federale debba concludere accordi sulla concessione di privilegi, immunità e facilitazioni con alcuni di questi beneficiari, quando tali accordi costituiscono una condizione perché la riunione abbia luogo in Svizzera. In tal caso, la consultazione del Cantone di sede non si giustifica. In realtà, la portata dei vantaggi accordati è limitata, soprattutto nel settore fiscale. D'altra parte, le procedure di consultazione del Cantone potrebbero ritardare una decisione che deve spesso essere presa d'urgenza, quando la Svizzera è in una situazione di concorrenza con altri Paesi ospite per accogliere una conferenza internazionale che deve essere tenuta entro breve tempo.

#### **2.7.4                    Informazione (art. 28)**

Il DFAE fornisce ad intervalli regolari informazioni su privilegi, immunità e facilitazioni, sui relativi beneficiari e sulla loro portata. Si tratta in particolare di rispondere a domande presentate al riguardo da creditori che desiderano sapere quali sono le possibilità a loro disposizione al fine di perseguire legalmente i debitori quando questi beneficiano di privilegi ed immunità, in particolare l'immunità di giurisdizione e di esecuzione. Talvolta il DFAE riceve domande di questo tipo da autorità di polizia o giudiziarie federali e cantonali nell'ambito di indagini o di perseguimenti giudiziari. È possibile che anche altre autorità, in particolare comunali, inoltrino domande di questo tipo, in cui per esempio si tratta di determinare gli obblighi per un beneficiario di privilegi ed immunità di annunciarsi all'Ufficio della popolazione o le possibilità di beneficiare di disposizioni che riguardano il diritto di voto degli stranieri nei Cantoni che accordano diritti di questo tipo. Tali domande possono riguardare azioni dirette contro i beneficiari di privilegi ed immunità o questi ultimi possono essere chiamati a testimoniare riguardo a terzi, nel qual caso è importante determinare se e a quali condizioni possono o devono presentarsi davanti all'autorità giudiziaria o amministrativa svizzera. L'art. 28 ha lo scopo di chiarire la competenza informativa del DFAE. È ovvio che i dipartimenti interessati mantengono la relativa competenza d'informazione per le questioni tecniche che riguardano i rispettivi settori (ad es. per le questioni fiscali o doganali).

Allo stesso modo, nella misura in cui al Consiglio federale ed al DFAE spettano competenze nella concessione di aiuti finanziari e di altre misure di sostegno, il DFAE può essere chiamato a fornire informazioni al riguardo, in particolare per incoraggiare i contributi finanziari da parte di altri organi.

È altresì ovvio che coloro che chiedono informazioni sui beneficiari di privilegi, immunità e facilitazioni o di aiuti finanziari devono giustificare un interesse particolare ad ottenere le informazioni chieste.

### **2.7.5 Osservanza dei privilegi, delle immunità e delle facilitazioni (art. 29)**

Privilegi, immunità e facilitazioni sono conferiti a beneficiari istituzionali di cui all'art. 2 cpv. 1. Le persone assunte ufficialmente presso questi ultimi ottengono privilegi ed immunità sulla base delle funzioni affidate loro e non per vantaggio personale. La Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche<sup>66</sup>, cui hanno fatto seguito altre convenzioni internazionali, già riconosce il principio nel preambolo che precisa "... *questi privilegi e immunità non tendono ad avvantaggiare persone singole, ma ad assicurare l'adempimento efficace delle funzioni delle missioni diplomatiche in quanto rappresentano gli Stati ....*".

Il diritto internazionale prevede la possibilità per il beneficiario istituzionale di rinunciare alle immunità al fine di permettere il buon funzionamento della giustizia o l'obbligo per le organizzazioni internazionali di applicare procedure atte a regolare le controversie di tipo privato (vedi il capitolo 2.7.2). Allo stesso modo, le persone che beneficiano di privilegi ed immunità possono essere oggetto di domande in cui si chiede che l'immunità venga loro tolta, presentate dallo Stato ospite all'organo dal quale dipendono (Stato o organizzazione). Tuttavia, può succedere che il beneficiario istituzionale non desideri rinunciare all'immunità in un caso particolare. D'altronde determinati beneficiari di privilegi ed immunità potrebbero essere tentati di abusarne a fini personali contrari agli scopi per i quali sono stati concessi. L'art. 29 espone al riguardo la prassi attuale, cioè che il Consiglio federale vigila sul rispetto di privilegi, immunità e facilitazioni e prende le misure necessarie quando constata un uso scorretto e ripetuto. Il ritiro di privilegi, immunità e facilitazioni concerne in maniera più frequente individui che beneficiari istituzionali, ma non è esclusa la denuncia di un accordo concluso al riguardo; in passato il Consiglio federale ha già dovuto prendere una decisione di questo tipo. Questa disposizione dunque ha come fine consolidare la competenza del Consiglio federale e del DFAE affinché possano sorvegliare che si faccia un uso appropriato dei vantaggi che derivano da privilegi, immunità e facilitazioni.

### **2.7.6 Sospensione, ritiro e rimborso degli aiuti finanziari e delle altre misure di sostegno (art. 30)**

Allo stesso modo il Consiglio federale o il DFAE possono sospendere il versamento degli aiuti finanziari o l'esecuzione delle misure di sostegno, o esigere il rimborso totale o parziale di aiuti già versati se il beneficiario non esegue il compito per il quale l'aiuto finanziario è previsto. Questa competenza è già esercitata nella prassi. L'art. 30 ha lo scopo di confermarla.

<sup>66</sup> RS 0.191.01

## **2.8 Capitolo 7: Disposizioni finali**

### **2.8.1 Disposizioni d'esecuzione (art. 31)**

Il Consiglio federale è incaricato di pubblicare le disposizioni d'esecuzione della legge sullo Stato ospite. Sarà necessario precisare in particolare il tipo di privilegi, immunità e facilitazioni di cui potrà beneficiare ogni categoria nei limiti imposti allo Stato ospite dalle convenzioni internazionali alle quali la Svizzera aderisce.

Inoltre, il Consiglio federale può far partecipare i Cantoni o persone morali di diritto privato all'esecuzione della legge, ad esempio collaborandovi, come succede già attualmente, nel quadro della definizione e dell'attuazione della politica dello Stato ospite. Nel medesimo contesto il Consiglio federale può delegare compiti amministrativi che riguardano la politica dello Stato ospite a persone morali di diritto privato, ad esempio per quel che riguarda le misure atte a migliorare le condizioni d'accoglienza e di integrazione degli "internazionali". Questo succede già in particolare per quel che riguarda il "Centro di accoglienza – Ginevra internazionale". Tale disposizione è indispensabile dato che l'art. 178 cpv. 3 della Costituzione rende obbligatoria l'esistenza di una base legale formale al fine di affidare i compiti amministrativi ad organi ed a persone di diritto pubblico o di diritto privato esterni all'amministrazione federale.

### **2.8.2 Abrogazione e modifica del diritto vigente (art. 32)**

L'abrogazione e la modifica del diritto vigente sono regolati negli allegati al progetto di legge. Al momento dell'entrata in vigore della legge sullo Stato ospite sarà necessario abrogare le disposizioni attualmente in vigore, sostituite ormai dalla nuova legge.

D'altronde saranno necessarie determinate modifiche legislative in un certo numero di leggi federali. Tali modifiche hanno comunque soprattutto lo scopo di adeguare la terminologia delle diverse leggi che prevedono privilegi, immunità e facilitazioni, non di ampliarne la portata o modificarne la sostanza.

#### **Modifica della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna<sup>67</sup>**

*Art. 5 cpv. 1 lett. b*

La modifica ha lo scopo di adeguare la terminologia alla legge sullo Stato ospite.

#### **Modifica della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri<sup>68</sup>**

*Art. 25 cpv. 1 lett. f*

La modifica ha lo scopo di adeguare la terminologia alla legge sullo Stato ospite.

#### **Modifica della legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero<sup>69</sup>**

*Art. 7 lett. h*

L'acquisizione di immobili da parte di beneficiari istituzionali di cui all'art. 2 cpv. 1 della legge sullo Stato ospite deve ormai essere disciplinata solo dalla legge menzionata. Dunque è necessario abrogare la prima parte dell'art. 7 lett. h LAFE.

*Art. 7 a (nuovo)*

Questa nuova disposizione ha lo scopo di precisare che l'acquisizione di immobili da parte di beneficiari istituzionali di cui all'art. 2 cpv. 1 della legge sullo Stato ospite rientra esclusivamente nella legge di cui sopra.

*Art. 1, cpv. 2*

Per le medesime ragioni si deve abrogare l'art. 16 cpv. 2 LFAIE, il cui contenuto è ripreso dall'art. 16 della legge sullo Stato ospite.

**Modifica della legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Codice delle obbligazioni)<sup>70</sup>**

*Art. 359 cpv. 2*

L'art. 359 cpv. 2 CO prevede l'obbligo cantonale di pubblicare contratti modello per le economie domestiche private. Dal momento in cui questi contratti modello possono avere conseguenze in particolare per i domestici privati impiegati da persone che beneficiano di privilegi, immunità e facilitazioni ai sensi dell'art. 2 cpv. 2 della legge sullo Stato ospite, si rende necessario prevedere una consultazione preliminare del DFAE al momento dell'elaborazione o della modifica di questi contratto modello affinché i Cantoni possano tener conto delle specificità connesse a questi beneficiari.

**Modifica della legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità<sup>71</sup>**

*Art. 2 cpv. 4 lett. a*

La modifica ha lo scopo di adeguare la terminologia alla legge sullo Stato ospite.

**Modifica della legge federale del 2 settembre 1999 concernente l'imposta sul valore aggiunto<sup>72</sup>**

*Art. 90 cpv. 2 lett. a*

La modifica ha lo scopo di adeguare la terminologia alla legge sullo Stato ospite. Le disposizioni attuali si riferiscono alla nozione di organizzazione internazionale che non viene più ripresa invariata nella legge sullo Stato ospite. Non operano distinzioni tra le diverse categorie di beneficiari previste all'art. 2 della legge sullo Stato ospite cui il Consiglio federale potrebbe accordare l'esonero dall'IVA per soddisfare le condizioni di un accordo di sede o di un accordo di natura fiscale (vedi anche il capitolo 2.3.2.3).

<sup>67</sup> RS 120

<sup>68</sup> RS 142.20

<sup>69</sup> RS 211.412.41

<sup>70</sup> RS 220

<sup>71</sup> RS 616.1

<sup>72</sup> RS 641.20

### **Modifica della legge federale del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli oli minerali<sup>73</sup>**

*Art. 17 cpv. 1 lett. g ed h (nuovi)*

Si tratta di nuove disposizioni che comunque hanno solo lo scopo di iscrivere esplicitamente nella legge la prassi attuale per quel che riguarda l'esonero dall'imposta sugli oli minerali. Questo esonero si basa sul diritto internazionale pubblico, in particolare dalla Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche, che prevede l'esonero di qualsiasi imposta diretta o indiretta federale, cantonale o comunale. Tale modifica è proposta al fine di rendere più chiaro il testo dal punto di vista giuridico.

### **Modifica della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta<sup>73</sup>**

*Art. 15 cpv. 1*

La modifica ha lo scopo di adeguare la terminologia alla legge sullo Stato ospite.

*Art. 56 lett. i*

La modifica ha lo scopo di adeguare la terminologia alla legge sullo Stato ospite. Il contenuto attuale della LIFD non corrisponde alla situazione odierna, dato che si tratta in particolare di esoneri fiscali di cui beneficiano le organizzazioni intergovernative in virtù del diritto internazionale. D'altronde, la riserva della reciprocità è stata abolita poiché non può essere garantita da beneficiari istituzionali quali le organizzazioni intergovernative, le istituzioni internazionali o i tribunali internazionali.

### **Modifica della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni<sup>74</sup>**

Le modifiche hanno lo scopo di garantire il coordinamento con le modifiche della legge federale sull'imposta federale diretta e perseguono dunque gli stessi obiettivi.

*Art. 4a (nuovo) Esoneri*

Contrariamente alla legge sull'imposta federale diretta, la legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni non contiene disposizioni che riguardano l'esonero per persone che beneficiano di privilegi e immunità di cui all'art. 2 cpv. 2 della legge sullo Stato ospite. Si tratta di prevedere che il beneficiario di esenzioni fiscali in virtù dell'art. 2 cpv. 2 della legge sullo Stato ospite sia esentato dalle imposte. La nuova disposizione ha il solo scopo di introdurre esplicitamente nella legge la prassi attuale per quel che riguarda gli esoneri fiscali in base al diritto internazionale. Questa modifica è proposta al fine di rendere più chiaro il testo dal punto di vista giuridico.

*Art. 23 cpv. 1 lett. h*

<sup>73</sup> RS 641.61

<sup>73</sup> RS 642.11

<sup>74</sup> RS 642.14

La modifica ha lo scopo di adeguare la terminologia alla legge sullo Stato ospite (vedi anche i commenti che riguardano la modifica alla LIFD).

### **Modifica della legge federale del 13 ottobre 1965 su l'imposta preventiva<sup>75</sup>**

*Art. 28 cpv. 2*

La modifica ha lo scopo di adeguare la terminologia alla legge sullo Stato ospite.

### **Modifica della legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti<sup>76</sup>**

*Art. 1a cpv. 4 lett. b*

La modifica ha lo scopo di adeguare la terminologia alla legge sullo Stato ospite e non modifica la portata materiale della disposizione. Precisa che solo i membri del personale di nazionalità svizzera di un beneficiario istituzionale ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 della legge sullo Stato ospite possono aderire volontariamente all'assicurazione per la vecchiaia ed i superstiti se sono stati esonerati dall'affiliazione obbligatoria al sistema svizzero delle assicurazioni sociali in virtù di un accordo concluso tra il Consiglio federale svizzero ed il beneficiario istituzionale di cui sopra.

### **Modifica della legge federale del 18 mars 1994 sull'assicurazione malattie<sup>77</sup>**

*Art. 3 cpv. 2*

La modifica ha lo scopo di adeguare la terminologia alla legge sullo Stato ospite.

### **Modifica della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni<sup>78</sup>**

*Art. 1a cpv. 2*

La modifica ha lo scopo di adeguare la terminologia alla legge sullo Stato ospite.

### **Modifica della legge federale del 25 giugno 1982 su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI)<sup>79</sup>**

*Art. 2a*

La modifica ha lo scopo di adeguare la terminologia alla legge sullo Stato ospite.

## **3 Conseguenze**

### **3.1 Conseguenze finanziarie**

È risaputo che la presenza di organizzazioni internazionali costituisce un vantaggio economico notevole per lo Stato ospite dovuto alle spese di tali organizzazioni e delle persone che vi collaborano ufficialmente. Secondo i dati attualmente disponibili

<sup>75</sup> RS 642.21

<sup>76</sup> RS 832.10

<sup>77</sup> RS 832.10

<sup>78</sup> RS 832.20

<sup>79</sup> RS 837.0

li<sup>80</sup>, il budget annuo totale delle organizzazioni intergovernative stabilitesi in Svizzera raggiunge gli 8 miliardi circa di franchi svizzeri e le spese che hanno affrontato nel 2003 ammontano a circa 4,9 miliardi di franchi. Una gran parte di queste somme affluisce in Svizzera sotto forma di salari versati a quanti lavorano per queste organizzazioni e risiedono in Svizzera o sotto forma di totali versati a ditte nel Paese per acquisti di beni e di servizi. La comunità internazionale in Svizzera (funzionari internazionali, membri delle rappresentanze estere, membri delle famiglie) consta di circa 35'000 persone. Si ritiene che siano circa 14'000 i posti di lavoro creati a Ginevra grazie alla presenza delle organizzazioni internazionali e delle missioni permanenti. Vi si aggiunge l'importante flusso economico dovuto all'organizzazione di conferenze internazionali e dunque all'arrivo in Svizzera di numerosi delegati internazionali. Questi costituiscono una clientela apprezzata dall'industria alberghiera e gastronomica. Più di 128'000 delegati ed esperti hanno partecipato nel 2003 a circa 2'500 riunioni e conferenze in Svizzera, mentre sono state registrate circa 3'000 visite a Ginevra di capi di Stato o di governo, di ministri o di altri alti funzionari. Da parte loro, le principali OING stabilitesi in Svizzera hanno tenuto circa 1'500 riunioni.

### **3.1.1 Privilegi, immunità e facilitazioni**

Per quel che riguarda privilegi, immunità e facilitazioni, la legge sullo Stato ospite non avrà conseguenze finanziarie dirette. Tuttavia, i privilegi fiscali accordati hanno conseguenze sugli introiti federali, cantonali e comunali: per le autorità si tratta di rinunciare a prelevare imposte su determinati elementi di reddito e fortuna dei beneficiari. Non è possibile quantificare l'effetto degli esoneri fiscali dato che i beneficiari di privilegi, immunità e facilitazioni non sono tenuti a compilare una dichiarazione d'imposta. È possibile solo procedere a stime i cui risultati sono molto aleatori e dipendono dai criteri utilizzati allo scopo.

### **3.1.2 Aiuti finanziari e le altre misure di sostegno**

#### **3.1.2.1 Confederazione**

La legge sullo Stato ospite non prevede per la Confederazione alcun obbligo di accordare aiuti finanziari o altre misure di sostegno, ma la autorizza a farlo stabilendo il quadro in cui inserire tale possibilità. Le conseguenze finanziarie dipenderanno dunque dalla volontà della Confederazione di promuovere la politica dello Stato ospite. Tuttavia è importante tener conto degli impegni, in particolare internazionali, presi al riguardo: si tratta soprattutto della partecipazione della Confederazione alle spese di esercizio del CICG, della manutenzione periodica del Centro William Rappard (CWR) e delle spese di manutenzione e di esercizio della sala per conferenze del CWR (vedi il capitolo 2.5.3).

Attualmente, gli aiuti finanziari e le altre misure di sostegno sono finanziate da una parte dal credito "Compti della Svizzera quale Stato che ospita organizzazioni

<sup>80</sup> Vedi in particolare le statistiche pubblicate ogni anno dall'Ufficio cantonale di statistica – Ginevra (OCSTAT) "Enquête sur les organisations internationales" (inchiesta sulle organizzazioni internazionali, n.d.t.)

internazionali" (articolo 201.3600.361) e dall'altra dai prestiti accordati tramite la Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra.

Le somme che riguardano il credito "Compiti della Svizzera quale Stato che ospita organizzazioni internazionali" sono le seguenti, ferma restando l'approvazione delle Camere federali (cifre fornite in franchi):

2005	2 323 500
2006	2 390 500
2007	2 890 500
2008	2 933 900 (previsto)
2009	2 977 900 (previsto)

La politica di concessione dei prestiti alla FIPOI non può essere quantificata in anticipo poiché dipende dalle future esigenze delle organizzazioni internazionali da una parte e dalla disponibilità della Confederazione a rispondere ad ogni domanda dall'altra. Ogni nuovo prestito sarà deciso singolarmente, come successo finora. Tenendo conto dei progetti in corso (edificio OMS/ONUSIDA) o in previsione del relativo messaggio alle Camere federali (OMC II, UICN), le seguenti somme sono state previste nel budget FIPOI:

2005	20 720 000
2006	34 000 000
2007	35 500 000
2008	35 800 000
2009	36 000 000 (previsto)

Le Camere federali manterranno il controllo delle conseguenze finanziarie della politica dello Stato ospite del Consiglio federale poiché, come previsto all'art. 21, i mezzi finanziari necessari saranno concessi con il budget o con crediti d'impegno.

### **3.1.2.2 Cantoni**

Il progetto di legge sullo Stato ospite non prevede alcun obbligo finanziario a carico dei Cantoni. Questi ultimi dunque, in applicazione della relativa legislazione, sono liberi di accordare aiuti finanziari alle organizzazioni che stabiliscono la propria sede sul loro territorio.

## **3.2 Freno alle spese**

L'art. 20 prevede varie forme di aiuto finanziario e altre misure di sostegno. I prestiti accordati a condizioni preferenziali e le prestazioni a fondo perduto sono aiuti finanziari ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 della legge sulle sovvenzioni del 5 ottobre 1990<sup>81</sup>. L'art. 20 che autorizza la Confederazione ad accordare prestiti senza interessi ed aiuti finanziari periodici introduce nuove sovvenzioni periodiche. L'ammontare di

<sup>81</sup> RS 616.1

queste sovvenzioni non può essere stabilito a priori. Tuttavia non si può escludere che il limite di 2 milioni di franchi venga superato in alcuni casi. Dunque si raccomanda di sottomettere l'art. 20 al freno alle spese previsto all'art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.

### **3.3 Consequenze sul personale**

La legge federale proposta non avrà alcun effetto sul personale della Confederazione, dei Cantoni o della FIPOI.

## **4 Piano di legislatura**

La legge sullo Stato ospite è menzionata nel programma di legislatura 2003 – 2007 (FF 2004 1020).

## **5 Raffronto con il diritto europeo**

La legge sullo Stato ospite non prevede nessi con il diritto europeo e, nella misura in cui potrebbe collegarsi a determinate disposizioni europee, in particolare nel settore delle assicurazioni sociali, è conforme a queste disposizioni.

## **6 Costituzionalità**

Il progetto di legge si basa sulla competenza generale della Confederazione nel settore degli affari esteri (art. 54 cpv. 1 Cost.).

## Elenco delle abbreviazioni

AD	Assicurazione contro la disoccupazione
AELS	Associazione europea di libero scambio
AI	Assicurazione per l'invalidità
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
IPG	Indennità per perdita di guadagno
BRI	Banca dei regolamenti internazionali
CICG	Centre international de conférences de Genève
CICR	Comitato Internazionale della Croce Rossa)
CO	Codice delle obbligazioni
DF del 1955	Decreto federale del 30 settembre 1955 concernente la conclusione o la modificazione di accordi con organizzazioni internazionali intesi a stabilire il loro statuto giuridico nella Svizzera
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
FIPOI	Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali
FISCR	Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezza Luna Rossa
IATA	Associazione internazionale dei trasporti aerei
IVA	Imposta sul valore aggiunto
LIFD	Legge federale sull'imposta federale diretta
LMSI	Legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna
OING	Organizzazione internazionale non governativa
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OTIF	Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
SITA	Società internazionale di telecomunicazioni aeronautiche
SMSI	Summit mondiale sulla società dell'informazione
UICN	Unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse
UPU	Unione postale universale

## Elenco degli accordi di sede e degli accordi fiscali

- 1. Organizzazioni intergovernative del sistema delle Nazioni Unite che beneficiano di un accordo di sede**
- BIE / UNESCO Ufficio internazionale di educazione / Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, Ginevra, Accordo del 15 novembre 1946 (RS 0.192.122.41)
- OIL / UIL Organizzazione internazionale del lavoro (Ufficio internazionale del lavoro), Ginevra, Accordo dell'11 marzo 1946 (RS 0.192.120.282)
- OMM Organizzazione meteorologica mondiale, Ginevra, Accordo del 10 marzo 1955 (RS 0.192.120.242)
- OMPI Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale, Ginevra, Accordo del 9 dicembre 1970 (RS 0.192.122.23)
- OMS Organizzazione mondiale della sanità, Ginevra, Accordo del 21 agosto 1948 (RS 0.192.120.281)
- ONU Organizzazione delle Nazioni Unite, Accordo dell'11 giugno/ 1° luglio 1946 (RS 0.192.120.1)
- UIT Unione internazionale delle telecomunicazioni, Ginevra, Accordo del 22 luglio 1971 (RS 0.192.120.278.41)
- UPOV Unione internazionale per la protezione delle novità vegetali, Ginevra, Accordo del 17 novembre 1983 (RS 0.192.122.25)
- UPU Union postale universale, Berna, Scambio di lettere del 5 febbraio/22 aprile 1948 (RS 0.192.120.278.3)
- 2. Altre organizzazioni internazionali che beneficiano di un accordo di sede**
- ACICI Agenzia di cooperazione e d'informazione per il commercio internazionale, Ginevra, Accordo del 31 agosto 2004 (RS 0.192.122.632.13)
- AELS Associazione europea di libero scambio, Ginevra, Accordo del 10 agosto 1961 (RS 0.192.122.632.3)
- APEF Associazione dei Paesi esportatori di minerali di ferro (attualmente non ha attività a Ginevra), Accordo del 9 dicembre 1976 (RS 0.192.122.931)
- Ufficio internazionale dei tessili e dell'abbigliamento, Accordo del 18 maggio 1987 (RS 0.192.122.632.5)
- BRI Banca dei regolamenti internazionali, Basilea, Accordo del 10 febbraio 1987 (RS 0.192.122.971.3)
- Centro Sud Centro Sud, Ginevra, Accordo del 20 marzo 1997 (RS 0.192.122.972.11)
- Centro di consulenza Centro di consulenza sulla legislazione dell'OMC, Ginevra, Accordo del 18 ottobre 2001 (RS 0.192.122.632.12)

CERN	Organizzazione europea per le ricerche nucleari, Ginevra, Accordo dell'11 giugno 1955 (RS 0.192.122.42)
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa, Ginevra, Accordo del 19 marzo 1993 (RS 0.192.122.50)
Corte OSCE	Corte di conciliazione e d'arbitrato nel quadro dell'OSCE, Ginevra, Accordo del 17 novembre 1997 (RS 0.192.120.193.1)
	Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, Ginevra, Accordo del 29 novembre 1996 (RS 0.192.122.51)
GFATM	Fondo mondiale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria, Ginevra, Accordo del 13 dicembre 2004 (RS 0.192.122.818.11)
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni, Ginevra, Scambio di lettere del 7 aprile/3 maggio 1954 (RS 0.192.122.935)
OIPC	Organizzazione internazionale della protezione civile, Ginevra, Accordo del 10 marzo 1976 (RS 0.192.122.52)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio, Ginevra, Accordo del 2 giugno 1995 (RS 0.192.122.632)
OTIF	Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia, Berna, Accordo del 10 febbraio 1988 (RS 0.192.122.742)
UIP	Unione interparlamentare, Ginevra, Accordo del 28 settembre 1971 (RS 0.192.121.71)

### **3. Organizzazioni internazionali quasi governative che beneficiano di accordi fiscali**

	Consiglio internazionale degli aeroporti, Ginevra, Accordo del 30 gennaio 1997 (RS 0.192.122.749)
WADA (uff. europeo)	Agenzia mondiale antidoping, Losanna, Accordo del 5 marzo 2001 (RS 0.192.120.240)
IATA	Associazione del trasporto aereo internazionale, Ginevra, Accordo del 20 dicembre 1976 (RS 0.192.122.748)
SITA	Società internazionale di telecomunicazioni aeronautiche, Ginevra, Accordo del 4 giugno 1992 (RS 0.192.122.784)
UICN	Unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse, Gland, Accordo del 17 dicembre 1986 (RS 0.192.122.451)