

Convenzione delle Nazioni Unite del 2 dicembre 2004 sulle
immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni

Rapporto esplicativo (avamprogetto)

in vista della sua approvazione da parte delle Camere federali

17 gennaio 2007

Redatto dal Dipartimento federale degli affari esteri

© by Dipartimento federale degli affari esteri, 3003 Berna

Compendio

La Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni è stata adottata, per consenso, dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 2 dicembre 2004. Essa ha lo scopo di instaurare norme universalmente applicabili, definendo le condizioni in cui uno Stato e i suoi beni possono essere assoggettati alla giurisdizione dei tribunali di un altro Stato. Sono stati necessari 27 anni di negoziazioni per redigere uno strumento capace di ottenere l'adesione generale in questo settore del diritto ove sussistono posizioni divergenti. La Svizzera, che ha svolto un ruolo attivo nell'elaborazione del testo, ha potuto agevolmente sottoscrivere il consenso per la sua adozione, poiché la Convenzione codifica a livello internazionale principi applicati dal Tribunale federale dal 1918. Secondo tali principi detti dell'immunità restrittiva, lo Stato estero è protetto dalla propria immunità quando agisce nell'esercizio del potere pubblico (jure imperii), ma non per gli atti che compie quale titolare di diritti privati (jure gestionis), allo stesso titolo di un privato.

La Svizzera ha firmato questa Convenzione il 19 settembre 2006 a New York (decisione del Consiglio federale del 22 marzo 2006). Essa risulta infatti compatibile con il nostro ordinamento giuridico e rappresenta un miglioramento nella codificazione e lo sviluppo progressivo delle norme del diritto internazionale. Il Consiglio federale propone ora alle Camere federali di approvarla visto che la ratifica di detta Convenzione risulta auspicabile sotto numerosi aspetti.

La Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni risponde infatti alla necessità di stabilire una disciplina uniforme e mondiale in un settore fondamentale per il buon funzionamento della società internazionale. La Svizzera è particolarmente interessata alla stabilità giuridica prodotta da un regime di immunità statali applicabile universalmente poiché numerose conferenze e organizzazioni internazionali hanno stabilito la loro sede sul suo territorio. Ratificando la Convenzione il nostro Paese si assicura le migliori condizioni possibili per la conduzione delle sue relazioni con gli altri Stati.

Questo testo rafforza inoltre la certezza del diritto nei rapporti fra gli Stati e i privati. Il regime delle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni pone problemi complessi e le pratiche nazionali in materia non sono uniformi. Sia gli Stati che i privati trarrebbero vantaggio dalla trasparenza e dalla prevedibilità portate da un corpus di disposizioni giuridicamente vincolanti. La ratifica della Convenzione è nell'interesse della Svizzera poiché contribuisce a rafforzare i principi dello Stato di diritto e alla certezza del diritto.

Attualmente [stato il 17.01.2007] 3 Stati hanno già ratificato la presente Convenzione (Austria, Norvegia e Portogallo) e 25 altri l'hanno firmata. Tra gli Stati firmatari figurano Paesi che in passato propendevano per un'immunità assoluta. La Convenzione sembra dunque avere ottime possibilità di suscitare l'adesione generale in seno alla comunità degli Stati.

Rapporto esplicativo

1 Introduzione

1.1 Nozione di immunità degli Stati

L'immunità degli Stati è una nozione di diritto internazionale che ha lo scopo di proteggere la sovranità di uno Stato sottraendolo dalla giurisdizione di un altro Stato. Nel diritto internazionale il principio di territorialità implica che ogni Stato possieda il diritto esclusivo di esercitare le funzioni statali sul proprio territorio, funzione giurisdizionale inclusa; l'assenza di qualsiasi gerarchia tra gli Stati sovrani esclude tuttavia che uno di questi sia soggetto ad atti di autorità da parte di un altro Stato. In questo modo, la regola secondo cui uno Stato non può essere chiamato davanti ai tribunali di un altro Stato, o fatto oggetto di misure coercitive, è talvolta espressa dalla massima «*par in parem non habet Imperium*¹».

L'immunità degli Stati è un'istituzione antica; il suo regime ha tuttavia subito importanti evoluzioni. Fino alla seconda metà del secolo XIX nel diritto internazionale pubblico era generalmente riconosciuto che uno Stato estero non potesse essere assoggettato alla giurisdizione dei tribunali interni, a meno che detto Stato non rinunciassse alla propria immunità (principio dell'immunità assoluta). Da allora la giurisprudenza e la dottrina hanno sempre più accettato che questa immunità fosse giustificata soltanto qualora lo Stato agisse nell'esercizio di prerogative sovrane (*jure imperii*). Al contrario lo Stato estero doveva essere assoggettato alla giurisdizione dei tribunali interni qualora avesse agito a pari titolo di un privato, vale a dire in caso di reclami fondati su un rapporto giuridico di diritto privato (*jure gestionis*). Questa interpretazione restrittiva (principio dell'immunità relativa) è stata applicata dapprima dai tribunali italiani e belgi e si è estesa successivamente ad altri Stati. Si è sviluppata principalmente per tenere conto della crescente attività economica degli Stati impegnati sempre più di frequente in transazioni che coinvolgono privati. La teoria dell'immunità assoluta ha tuttavia continuato a prevalere in alcuni Paesi preoccupati di continuare a esercitare le loro attività senza alcuna interferenza.

Come lo dimostra l'elevato numero di decisioni prese al riguardo, il regime di immunità degli Stati riveste una grande importanza pratica per le giurisdizioni nazionali. Si tratta di una problematica assai attuale ma al contempo molto complessa. Al di là della controversia che oppone lo Stato estero al privato, l'immunità interessa le relazioni che tale Stato intrattiene con lo Stato del foro. Le decisioni giudiziarie relative all'immunità degli Stati possono inoltre avere ripercussioni sulle relazioni diplomatiche. La materia è dunque delicata anche perché la comunità degli Stati resta divisa sulla portata dell'immunità: benché sembri ormai assodato che l'interpretazione restrittiva sia preponderante, sussistono ancora divergenze assai pronunciate e le pratiche nazionali, sviluppate dalla giurisprudenza o fondate su leggi, sono lungi dall'essere uniformi.

¹ Letteralmente: «Il pari non ha autorità sul suo pari».

1.2 Immunità dello Stato estero in Svizzera

1.2.1 Cronistoria

La Svizzera, come molti altri Paesi, non dispone di una legislazione che disciplini l'immunità degli Stati. La materia è disciplinata a livello di giurisprudenza, sulla base dei principi del diritto internazionale.

Nel 1923 un disegno di legge concernente il sequestro e le misure d'esecuzione forzata sui beni di Stati esteri² ha incontrato l'opposizione del Consiglio nazionale che ha preferito lasciare alla giurisprudenza del Tribunale federale il compito di disciplinare la questione. Le due Guerre mondiali hanno del resto dato origine a un intervento legislativo del Consiglio federale, fondato sui suoi pieni poteri: nel 1918 il Consiglio federale adottava un decreto in cui escludeva le misure coercitive nei confronti dei beni di uno Stato estero con condizione di reciprocità e, nel 1939, un decreto che prevedeva la possibilità del sequestro di beni appartenenti a un altro Stato soltanto a condizione del suo consenso. Questi decreti sono stati abrogati rispettivamente nel 1926 e nel 1948 (RU **1926** 301 e **1948** 920). Dopo la seconda guerra mondiale in numerosi accordi conclusi con Paesi dell'Europa dell'Est sono state inserite disposizioni restrittive concernenti le misure di esecuzione forzata nei confronti di beni appartenenti a Stati esteri; si trattava allora di assicurare l'esecuzione di accordi sul risarcimento degli interessi svizzeri. Divenute caduche, attualmente queste disposizioni non sono più in vigore.

Nel 1991 in occasione dell'ultima revisione totale della legge federale sull'esecuzione e sul fallimento (LEF; RS **281.1**) si è pensato di introdurre norme speciali concernenti il sequestro di beni di Stati esteri. Questa possibilità è stata tuttavia scartata per evitare che la regolamentazione legale impedisse lo sviluppo della pratica del diritto internazionale e della relativa giurisprudenza³. In occasione della stessa revisione, si era parimenti previsto di conferire al Dipartimento federale degli affari esteri la prerogativa di interporre ricorso di diritto pubblico contro un ordine di sequestro concernente i beni di uno Stato estero. Vi si è rinunciato poiché i numerosi casi di sequestro di beni appartenenti a Stati esteri di cui si erano occupati i tribunali svizzeri hanno dimostrato che la disciplina vigente era sufficiente, anche sul piano della procedura⁴.

1.2.2 La prassi svizzera

Il Tribunale federale si è conformato alla concezione restrittiva dell'immunità degli Stati a partire dal 1918 (DTF **44** I 49) e vi si è attenuto successivamente⁵. Secondo la sua giurisprudenza, il principio dell'immunità di giurisdizione degli Stati esteri

² FF **1923** 135.

³ In mancanza di una norma speciale, l'articolo 271 capoverso 1 numero 4 LEF si applica parimenti al sequestro di beni di uno Stato estero (cfr. messaggio del Consiglio federale dell'8 maggio 1991 concernente la revisione della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento, FF **1991** III 1, pagg. 116-119).

⁴ Messaggio del Consiglio federale dell'8 maggio 1991 concernente la revisione della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento, FF **1991** III 1, pag. 118.

⁵ Per una rassegna dettagliata della giurisprudenza del Tribunale federale in materia, cfr. *L'immunité de juridiction des Etats et des organisations internationales: la Pratique Suisse*, di Dominique Favre, giudice del Tribunale federale, in: *Droit des immunités et exigences du procès équitable*, Parigi (Pedone) 2004, pagg. 43-55.

non è una regola assoluta e di portata generale. Bisogna al contrario operare una distinzione a seconda che lo Stato estero agisca in virtù della propria sovranità (*jure imperii*) o quale titolare di un diritto privato (*jure gestionis*). Soltanto nel primo caso può invocare il principio dell'immunità giurisdizionale. Nel secondo, invece, può essere convocato davanti a tribunali svizzeri e essere soggetto nel nostro Paese, a certe condizioni, a misure di esecuzione forzata. A questo proposito il Tribunale federale è stato indotto a porre un'esigenza supplementare. Affinché un rapporto di diritto privato di cui uno Stato estero è parte possa dare luogo a provvedimenti procedurali in Svizzera, la nostra Alta Corte esige in effetti che tale rapporto sia in stretta correlazione con il territorio svizzero («Binnenbeziehung»), vale a dire che sia nato o debba essere eseguito in Svizzera o almeno che il debitore abbia compiuto alcuni atti tali da crearvi un luogo di esecuzione⁶.

Quando si tratta di operare la distinzione tra atti *jure imperii* e atti *jure gestionis*, il giudice deve fondarsi non sul loro scopo, bensì sulla loro natura; deve valutare se a tale riguardo l'atto sia compiuto nell'esercizio del potere sovrano o se si tratta di un rapporto giuridico che potrebbe, in una forma identica o simile, essere stipulato fra due privati⁷. Indicazioni al riguardo possono risultare, ad esempio, dal luogo dove l'atto è stato compiuto. In questo modo, se uno Stato entra in relazione con un privato sul territorio di un altro Stato senza che le sue relazioni diplomatiche con quest'ultimo siano interessate, vi è un serio indizio che stia compiendo un atto *jure gestionis*.

Il Tribunale federale ritiene infine che non sia giustificato operare una distinzione tra il potere di giurisdizione (*Gerichtsbareit*) e il potere di esecuzione (*Vollstreckungsgewalt*) delle autorità nei confronti di uno Stato estero. In questo modo, dal momento in cui si ammette che uno Stato estero può essere chiamato in causa davanti ai tribunali svizzeri in un processo destinato a fissare i suoi diritti e i suoi obblighi derivanti da un rapporto giuridico nel quale è intervenuto, occorre ammettere che questo Stato può essere in Svizzera oggetto di misure volte ad assicurare l'esecuzione forzata della sentenza pronunciata contro di esso⁸. L'esecuzione forzata può tuttavia essere esclusa, a seconda delle circostanze, a dipendenza della destinazione che lo Stato estero dà ai suoi beni interessati da tali misure. Il Tribunale federale considera infatti che l'immunità salvaguardi i beni che lo Stato estero possiede in Svizzera e che sono destinati al suo servizio diplomatico o ad altri compiti che gli spettano in qualità di detentore del potere pubblico⁹. Questa giurisprudenza costante è stata integrata nella legge federale sull'esecuzione e sul fallimento (LEF; RS **281.1**) in occasione della sua revisione totale del 1991¹⁰.

⁶ Cfr. DTF **56** I 251; DTF 4C.338/2002.

⁷ Cfr. DTF **86** I 29; **124** III 382; **130** III 136.

⁸ Cfr. DTF **112** Ia 148; **124** III 382.

⁹ Cfr. DTF **111** Ia 62; ATF 1P.581/2000.

¹⁰ Art. 92 cpv. 1 numero 11 LEF (cfr. messaggio del Consiglio federale dell'8 maggio 1991 concernente la revisione della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento, FF **1991** III 1, pag. 58).

Elaborata in seno al Consiglio d'Europa, la Convenzione europea del 16 maggio 1972 sull'immunità degli Stati è la prima convenzione internazionale di carattere generale in materia. Ratificata dalla Svizzera il 6 luglio 1982 (RS **0.273.1**), conta oggi otto Stati Parte¹¹.

La Convenzione europea sull'immunità degli Stati istituisce un regime di immunità di giurisdizione che traduce la tendenza restrittiva che si è sviluppata nella maggior parte dei Paesi europei¹². Essa limita per gli Stati Parte la possibilità di invocare l'immunità giurisdizionale definendo una serie di situazioni nelle quali tale immunità non può essere invocata. Dette situazioni si collegano all'attività *jure gestionis* dello Stato, anche se il testo non menziona come tale questa distinzione. Al contrario l'immunità di esecuzione accordata dalla Convenzione europea è pressoché assoluta. Misure esecutive sono infatti possibili soltanto fra Stati che hanno fatto una dichiarazione prevista in una disciplina facoltativa¹³ o se lo Stato interessato vi ha espressamente acconsentito. Questa disciplina, che diverge dalla prassi svizzera, è tuttavia stata giudicata accettabile per la particolare fiducia che caratterizza i rapporti tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Del resto, lo Stato che ratifica la Convenzione europea sull'immunità degli Stati si impegna, a determinate condizioni, a conformarsi in buona fede alle sentenze pronunciate dai tribunali degli altri Stati Parte; questo obbligo di diritto internazionale si completa con un meccanismo di controllo¹⁴.

Il Protocollo addizionale istituisce invece una procedura di componimento delle controversie risultanti dall'applicazione della Convenzione. Prevede la costituzione di un Tribunale europeo in materia di immunità degli Stati, composto dei membri della Corte europea dei Diritti dell'Uomo. Insediato ufficialmente a Strasburgo nel 1985, questo Tribunale non è finora stato adito.

Le regole stabilite dalla Convenzione europea sull'immunità degli Stati contribuiscono senza dubbio all'opera di armonizzazione del diritto intrapresa dalla Svizzera e dagli altri Stati membri del Consiglio d'Europa. Le sue soluzioni di compromesso, assai complesse, portano tuttavia il segno degli sforzi intrapresi per conciliare, a livello europeo, determinati modelli divergenti nel settore dell'immunità degli Stati. In un momento in cui si auspica l'adesione a un testo di portata universale, sul futuro della Convenzione europea sembra dunque gravare qualche ipoteca. Dato che vincola un numero di Stati assai esiguo, la Convenzione non ha mai prodotto un caso di applicazione davanti alle giurisdizioni interne dei diversi Stati Parte. Del resto, dopo un suo primo parere favorevole alla Convenzione¹⁵, il Tribunale federale si è mostrato più riservato. Rilevando che il sistema della Convenzione costituiva un'unità e

¹¹ Austria, Belgio, Cipro, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito e Svizzera.

¹² Per un'analisi dettagliata di questo regime cfr. il messaggio del Consiglio federale del 27 maggio 1981 concernente la Convenzione europea sull'immunità degli Stati e Protocollo addizionale a detta Convenzione, FF **1981** II 929 (parte speciale: 937).

¹³ È opportuno rilevare che la Svizzera e tutti gli altri Stati Parte, ad eccezione dell'Austria, hanno fatto questa dichiarazione.

¹⁴ In Svizzera spetta alla giurisdizione ordinaria determinare se la Confederazione sia obbligata a dare effetto a una decisione giudiziaria pronunciata contro di lei conformemente alle condizioni stabilite dalla Convenzione.

¹⁵ DTF **104** Ia 367, consid. 2a ed e; DTF **110** Ia 43 consid. 4b; DTF **111** Ia 52 consid. 3.

che poteva essere applicato in modo ragionevole soltanto in quanto insieme coerente, o non essere applicato del tutto, la nostra Alta Corte ha rivisto il suo parere iniziale con il quale qualificava la Convenzione come l'espressione delle tendenze moderne dello sviluppo del diritto internazionale¹⁶. Il Tribunale federale ritiene così che se la Convenzione non è applicabile, è necessaria la più grande riserva anche per semplici riferimenti alle soluzioni fornite da questo trattato¹⁷. In mancanza di una convenzione internazionale applicabile, sono privilegiate le soluzioni della propria giurisprudenza (cfr. n. 1.2.2).

Il definitiva la Convenzione europea istituisce un sistema fondato sui rapporti di fiducia esistenti tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa che ha effetto soltanto nelle relazioni tra Stati Parte. Il carattere *sui generis* e il suo ristretto campo di applicazione sembrano costringerla a un ruolo di portata limitata. Essa sarà presumibilmente sostituita, in futuro, dalla Convenzione delle Nazioni Unite.

2 Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni

2.1 Parte generale

2.1.1 Situazione iniziale

Già nel 1928 il Comitato di esperti per la codificazione del diritto internazionale, istituito dalla Società delle Nazioni, riteneva che la questione dell'immunità degli Stati esteri possedeva il grado di maturità sufficiente per essere oggetto di una convenzione¹⁸. L'elaborazione di una disciplina applicabile universalmente fu tuttavia ostacolata dall'esistenza di concezioni divergenti sulla portata del principio di immunità degli Stati. In seguito, numerosi progetti lanciati sul piano internazionale hanno tentato di porre rimedio alle difficoltà causate da tali disparità. A questo proposito è opportuno menzionare in particolare i progetti di articoli redatti dall'«International Law Association» nonché quelli dell'Istituto di Diritto internazionale. Sono stati compiuti studi approfonditi anche dall'Associazione internazionale degli avvocati, dal Comitato giuridico consultivo afroasiatico e dall'Università di Harvard negli Stati Uniti.

Alcuni problemi particolari hanno trovato soluzione in convenzioni internazionali di carattere specialistico, come la Convenzione internazionale del 10 aprile 1926 per l'unificazione di alcune regole concernenti le immunità delle navi di Stato, redatta nel 1926 ed entrata in vigore per la Svizzera il 28 novembre 1954 (RS **0.747.331.51**). Disposizioni concernenti le immunità delle navi da guerra e altre navi di Stato figurano inoltre nella Convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente il mare territoriale e la zona attigua (art. 20, 21 e 22) e nella Convenzione internazionale del 29 aprile 1958 concernente l'alto mare (art. 8 e 9) concluse a Ginevra nel 1958 (RS **0.747.305.11** e **12**). La Convenzione del 29 maggio 1933 per l'unificazione di certe norme relative al sequestro conservativo degli aeromobili (RS **0.748.671**) prevede del resto che gli aeromobili adibiti a un servizio di Stato sono

¹⁶ Decisione del 2 luglio 1979 pubblicata in parte in: ASDI, 37/1981 pag. 207 segg.; DTF **111** Ia 62 consid. 4; DTF **113** Ia 172 consid. 2.

¹⁷ DTF **120** II 400; DTF 4C.338/2002; consid. 3.3.

¹⁸ “Annuaire de la Société des Nations”, 1929, pag. 283.

esenti da sequestro conservativo (art. 3 lett. a). La Convenzione europea del 16 maggio 1972 sull'immunità degli Stati (cfr. n. 1.2.3) costituisce finora il solo strumento internazionale di carattere generale in materia di immunità degli Stati. Essa ha svolto un ruolo non trascurabile nella redazione della Convenzione delle Nazioni Unite in quanto fonte di ispirazione. Nel testo onusiano si ritrova la tecnica legislativa scelta dalla Convenzione europea, che consiste nel prevedere una disposizione generale che accorda l'immunità e nel corredarla di un elenco di eccezioni esplicite.

2.1.2 Genesi della Convenzione¹⁹

Luogo privilegiato per l'elaborazione del diritto internazionale pubblico, l'Organizzazione delle Nazioni Unite produce per il tramite della Commissione del diritto internazionale (CDI) progetti di testi che potranno essere successivamente adottati sotto forma di convenzioni aperte alla ratifica degli Stati. Attraverso la sua risoluzione 32/151 del 19 dicembre 1977, l'Assemblea generale dell'Organizzazione ha invitato la CDI a iniziare i lavori sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni. Un gruppo di lavoro istituito all'uopo ha iniziato allora le ricerche in merito. I suoi lavori, fondati sull'analisi comparativa delle pratiche degli Stati, hanno permesso alla CDI di adottare nel 1991 un primo progetto di articoli²⁰. Sotto-posto lo stesso anno all'Assemblea generale, il testo non ha incontrato il favore degli Stati. L'Assemblea ha allora deciso di istituire un nuovo gruppo di lavoro con il compito di studiare le questioni di fondo sollevate dal testo, in modo da elaborare uno strumento in grado di ottenere l'adesione generale.

La ricerca di soluzioni generalmente accettabili ha richiesto lunghi anni di riflessione e trattative. Sin dall'inizio dei lavori della CDI, il processo di codificazione era segnato da un ambiente politico diviso sulla questione delle immunità degli Stati. Mentre la maggior parte degli Stati occidentali aveva accolto una concezione restrittiva dell'immunità, i Paesi comunisti rifiutavano sostanzialmente tale idea poiché sostenevano un'immunità assoluta. Anche la maggior parte dei Paesi in sviluppo, desiderosi di ottenere un'adeguata protezione nei confronti delle procedure giudiziarie, si opponevano all'approccio restrittivo. Tali divergenze di vedute hanno ostacolato notevolmente l'elaborazione del progetto di convenzione. La situazione ha cominciato tuttavia a cambiare con l'arretramento dei regimi comunisti e, dal 1995, il contesto politico ha ritrovato sufficiente omogeneità per prevedere dei compromessi.

Le consultazioni condotte in seno all'Assemblea generale e ai successivi gruppi di lavoro hanno progressivamente portato a un consenso fondato sull'approccio restrittivo. Per tenere conto delle nuove tendenze osservate dopo la presentazione del progetto nel 1991, l'Assemblea generale ha deciso nel 1999 di istituire un terzo gruppo di lavoro sotto la presidenza di Gerhard Hafner (Austria). Dopo la pubblicazione di numerosi rapporti sulle principali difficoltà di negoziazione e sulle soluzioni possibili, un Comitato speciale, istituito nel 2002, ha finalizzato, sotto la stessa

¹⁹ Per maggiori dettagli sulla cronistoria dell'elaborazione della Convenzione cfr. Gerhard Hafner, *L'immunité d'exécution dans le Projet de Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens*, in: *Droit des immunités et exigences du procès équitable*, Parigi (Pedone) 2004, pagg. 85-89.

²⁰ Rapporto della CDI sui lavori della sua 43^a sessione (in francese, in: "Annuaire de la CDI", 1991, vol. II, pagg. 12-64).

presidenza, l'elaborazione degli articoli²¹. Nel marzo 2004 detto Comitato ha fatto propria la versione definitiva di un testo di convenzione che, il 2 dicembre 2004, l'Assemblea generale ha adottato a sua volta, per consenso. Nella sua risoluzione 59/38, che segna la conclusione di 27 anni di lavoro, l'Assemblea generale invita gli Stati ad aderire alla Convenzione sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, aperta alla firma fino al 17 gennaio 2007.

2.1.3 Posizione della Svizzera

La Svizzera ha partecipato attivamente ai lavori di elaborazione di questa Convenzione giacché il nostro Paese è per tradizione impegnato a favore dei principi dello Stato di diritto e della certezza del diritto. Inoltre, siccome uno strumento internazionale chiaro e uniforme, in grado di stabilire un regime delle immunità degli Stati, non potrà che favorire il mantenimento delle buone relazioni tra gli Stati, per la Svizzera, che accoglie sul suo territorio numerose conferenze e organizzazioni internazionali, risultava importante contribuire alla sua preparazione. La delegazione svizzera ha perorato la causa di un'immunità restrittiva. Si è adoperata per soluzioni ragionevoli che permettessero di tenere conto sia degli interessi dello Stato sovrano sia di quelli dei partner privati conformemente alla prassi del Tribunale federale. Va da sé che il nostro Paese vede con favore la conclusione di tanti anni di sforzi, poiché la Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni rappresenta senza dubbio un miglioramento nella codificazione e nello sviluppo progressivo delle regole del diritto internazionale. La versione della Convenzione che è stata adottata rappresenta un compromesso tra le diverse concezioni di immunità difese nel corso delle trattative. Il suo contenuto è compatibile sia con gli interessi della Svizzera sia con la sua prassi in materia.

2.1.4 Contenuto e struttura della Convenzione

La Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni persegue un doppio obiettivo: rafforzare i principi dello Stato di diritto e la certezza del diritto, in particolare nei rapporti fra gli Stati e i privati, e contribuire alla codificazione e allo sviluppo del diritto internazionale nonché all'armonizzazione delle pratiche in questo settore. Essa codifica sul piano internazionale i principi dell'immunità restrittiva.

Nel *preambolo*, gli Stati Parte ricordano lo scopo perseguito dalla Convenzione. Questa è successivamente divisa in sei parti, articolate nel modo seguente.

La portata della Convenzione (art. 1 e 3) e alcuni termini impiegati (art. 2) sono definiti nell'*introduzione*. Vi si precisa inoltre che la Convenzione non ha effetto retroattivo: le sue disposizioni non sono applicabili nei procedimenti promossi prima della sua entrata in vigore (art. 4).

La seconda parte ha il titolo *principi generali*. Vi è enunciato il principio generale secondo cui uno Stato e i suoi beni beneficiano dell'immunità giurisdizionale davan-

²¹ Rapporto del Comitato speciale sulle immunità degli Stati e dei loro beni, 24-28 febbraio 2003 (UN Doc. A/58/22,3); rapporto del Comitato speciale sulle immunità degli Stati e dei loro beni, 1-5 marzo 2004 (UN Doc. A/59/22) [in francese].

ti ai tribunali di un altro Stato, fatte salve le eccezioni contenute nelle altre disposizioni della Convenzione (art. 5). Di seguito vengono specificate le modalità d'attuazione dell'immunità degli Stati nonché le condizioni e gli effetti di un consenso dello Stato all'esercizio della giurisdizione dei tribunali di un altro Stato (art. 6, 7, 8 e 9).

Nella sua terza parte la Convenzione enumera i *procedimenti in cui gli Stati non possono invocare l'immunità*. Si tratta di un elenco esaustivo delle eccezioni all'immunità giurisdizionale degli Stati (art. 10-17). Se l'atto controverso attribuito allo Stato corrisponde a una di queste eccezioni, l'immunità deve essere rifiutata e lo Stato estero deve sottoporsi alla giurisdizione dei tribunali dello Stato del foro.

La quarta parte della Convenzione, intitolata *immunità degli Stati nei confronti delle misure coercitive in relazione a un procedimento davanti a un tribunale*, disciplina il problema dell'immunità di esecuzione. Essa prevede dapprima il caso di misure coercitive anteriori alla sentenza (art. 18), poi il caso di misure coercitive posteriori alla sentenza (art. 19-21).

La quinta parte contiene diverse norme di procedura raggruppate sotto il titolo *disposizioni varie*. Dette norme concernono la notificazione di atti di citazione (art. 22), la sentenza contumacia (art. 23) e i privilegi e le immunità riconosciuti allo Stato nel corso di un procedimento davanti a un tribunale (art. 24).

Le *disposizioni finali*, che precisano in particolare la composizione delle controversie, l'entrata in vigore e la possibilità di disdire la Convenzione, figurano nella sesta parte (art. 25-33). Siccome non vi è alcuna clausola che impedisca le riserve, si applica il regime della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati. È dunque possibile formulare riserve compatibili con l'oggetto e lo scopo della presente Convenzione.

La Convenzione include inoltre un *allegato* che è parte integrante della Convenzione (art. 25) e serve alla comprensione di talune disposizioni. Esso costituisce un aiuto all'interpretazione ai sensi dell'articolo 31 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati. L'allegato non può tuttavia essere utilizzato per cambiare la portata degli articoli. Una frase introduttiva dell'allegato precisa infatti che questo ha lo scopo di enunciare l'*interpretazione concordata* delle disposizioni in questione.

2.2 Parte speciale: le principali disposizioni della Convenzione

2.2.1 Campo d'applicazione

Secondo l'*articolo 1*, la Convenzione si applica all'immunità giurisdizionale di uno Stato e dei suoi beni davanti ai tribunali di un altro Stato. Secondo l'*articolo 2 paragrafo 1 lettera a*, per «tribunale» si intende ogni organo di uno Stato, indipendentemente dalla sua denominazione, abilitato a esercitare funzioni giudiziarie. Il commento della CDI rileva a questo riguardo che può altresì trattarsi di un organo amministrativo²². La Convenzione intende dunque la totalità del procedimento giudiziario promosso contro uno Stato estero, dall'apertura dei procedimenti o la

²² “Annuaire de la CDI” 1991, vol. 2, pag. 14, n. 3.

notificazione di una citazione fino all'esecuzione della sentenza mediante eventuali misure coercitive, come il sequestro di beni che gli appartengono.

Adottando la Convenzione, nella sua risoluzione 59/38 l'Assemblea generale ha tuttavia precisato che essa non copre i procedimenti penali. Inoltre, limitando la propria applicazione all'esercizio di funzioni giudiziarie, la Convenzione non copre nemmeno le procedure decisionali amministrative, ovvero le procedure che conducono alla decisione iniziale.

La Convenzione non si applica in presenza di un regime d'immunità speciale. L'*articolo 3* mantiene infatti i privilegi e le immunità già concessi a determinate entità o persone dal diritto internazionale esistente. Le immunità delle missioni diplomatiche e dei posti consolari dello Stato, delle sue missioni speciali e delle sue missioni o delegazioni presso le conferenze e organizzazioni internazionali nonché le immunità delle persone che vi sono attribuite non sono quindi pregiudicate dalla presente Convenzione²³. Allo stesso modo la Convenzione non pregiudica le immunità riconosciute dal diritto internazionale consuetudinario alla persona dei capi di Stato né quelle concernenti gli aeromobili e gli oggetti spaziali.

Nel preambolo viene inoltre specificato che le questioni non regolamentate dalla Convenzione continuano a essere disciplinate dalle regole del diritto internazionale consuetudinario. Il silenzio della Convenzione sulle attività militari indica che queste non entrano nel suo campo d'applicazione. Tale ragionamento è confermato da una dichiarazione del presidente del Comitato speciale sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni in occasione della presentazione della Convenzione davanti alla Commissione delle questioni giuridiche dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite²⁴.

Infine, sul piano temporale, l'*articolo 4* stabilisce che la Convenzione non è applicabile alle procedure aperte prima della sua entrata in vigore fra gli Stati in questione. Contrariamente alla Convenzione europea sull'immunità degli Stati²⁵, il momento in cui si sono svolti i fatti da cui deriva una procedura non influisce comunque sull'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite.

2.2.2 Principi generali

Nell'*articolo 5* la Convenzione riconosce il principio generale dell'immunità dello Stato e dei suoi beni davanti ai tribunali di un altro Stato; sono fatte salve le eccezioni menzionate nelle altre disposizioni.

L'*articolo 6* prevede che uno Stato attui l'immunità astenendosi dall'esercitare la sua giurisdizione in un procedimento promosso davanti ai propri tribunali contro un altro Stato. Un procedimento è considerato promosso contro un altro Stato non

²³ Tali immunità continuano così ad essere disciplinate dalla Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche (RS **0.191.01**), la Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari (RS **0.191.02**), la Convenzione dell'8 dicembre 1969 sulle missioni speciali (RS **0.191.2**) e gli accordi di sede conclusi dal Consiglio federale con le organizzazioni che hanno stabilito la loro sede principale o secondaria in Svizzera e i protocolli multilaterali sui privilegi e le immunità cui la Svizzera è Parte.

²⁴ Cfr. l'ordine del giorno della seduta della sesta Commissione del 25 ottobre 2004, punto 142 (UN Doc. A/C.6/59/SR13) [in francese].

²⁵ Si veda l'art. 35, cpv. 3, della Convenzione europea sull'immunità degli Stati.

soltanto quando quest'ultimo è citato come parte (*par. 2 lett. a*) ma anche quando il procedimento è mirato a recare pregiudizio ai suoi beni, diritti, interessi o attività, senza che detto Stato sia citato come parte (*par. 2 lett. b*). Il rispetto dell'immunità dello Stato estero dovrà essere stabilito d'ufficio dai tribunali.

In virtù dell'*articolo 7*, l'immunità non si applica se lo Stato in questione è d'accordo che un'azione sia promossa nei suoi confronti. Lo Stato che ha dato il suo esplicito consenso all'esercizio della giurisdizione dei tribunali dello Stato del foro nel quadro di una determinata causa perde il diritto di invocare la propria immunità rispetto a detta causa. Tale consenso esplicito può avvenire mediante accordo internazionale (*lett. a*), in un contratto scritto (*lett. b*) o mediante una dichiarazione davanti al tribunale o una comunicazione scritta in un procedimento determinato (*lett. c*). Esso si estende all'esercizio della giurisdizione dei tribunali competenti per quanto riguarda i ricorsi ma non vale per le misure di esecuzione (cfr. art. 20). L'*articolo 7 paragrafo 2* precisa inoltre che il consenso all'esercizio della giurisdizione e la legge applicabile a una causa devono essere trattati separatamente: uno Stato che dà il suo accordo per l'applicazione della legge di un altro Stato non è considerato consentire all'esercizio della giurisdizione di quest'altro Stato.

L'*articolo 8* concerne le circostanze in cui la partecipazione di uno Stato a un procedimento è considerata come prova del suo consenso all'esercizio della giurisdizione dei tribunali di un altro Stato. Se ha promosso esso medesimo il procedimento (*lett. a*) o se vi ha partecipato senza riserve (*lett. b*), lo Stato estero non potrà invocare la sua immunità, a meno che la sua partecipazione abbia avuto il solo scopo di invocare l'immunità (*par. 2 lett. a*) o di far valere un diritto o un interesse nei confronti di un bene in causa nel procedimento (*par. 2 lett. b*). La comparizione di un rappresentante dello Stato in qualità di teste (*par. 3*) o la non comparizione dello Stato stesso (*par. 4*) non possono essere interpretate come consenso alla giurisdizione del tribunale.

L'*articolo 9* definisce la portata del consenso dello Stato all'esercizio della giurisdizione dei tribunali nell'ipotesi di una domanda riconvenzionale. Quando questa è presentata contro uno Stato in un procedimento che ha promosso esso medesimo (*par. 1*) o nel quale è intervenuto per presentare una domanda (*par. 2*), lo Stato in questione non può invocare l'immunità giurisdizionale, a meno che la domanda riconvenzionale sia fondata su un rapporto giuridico o su fatti che differiscono dalla domanda principale o dalla domanda presentata dallo Stato medesimo. Nel caso in cui la domanda riconvenzionale è presentata dallo Stato medesimo (*par. 3*), quest'ultimo non può invocare la sua immunità per quanto concerne la domanda principale.

2.2.3 Nozione di Stato ai fini della Convenzione

Prima di esaminare se un determinato atto faccia parte delle eccezioni all'immunità giurisdizionale degli Stati, occorre dapprima stabilire se l'atto in questione possa essere attribuito a uno «Stato» estero ai sensi della Convenzione. Secondo l'*articolo 2 par. 1 lett. b*, il termine «Stato» designa non solo lo Stato stesso e i suoi organi di governo (*n. i*), ma anche le componenti di uno Stato federale o le suddivisioni politiche dello Stato abilitate a compiere atti nell'esercizio dell'autorità sovrana e che agiscono a tale titolo (*n. ii*); gli stabilimenti o organismi statali o altri enti abilitati a

compiere e che effettivamente compiono atti nell'esercizio dell'autorità sovrana (*n. iii*) ma anche i rappresentanti dello Stato che agiscono a tale titolo (*n. iv*).

La Convenzione prevede dunque un'ampia definizione degli enti che possono invocare che le competenze giurisdizionali dello Stato del foro non vengano loro applicate. Per rivendicare il beneficio dell'immunità essi dovranno tuttavia aver agito nell'esercizio di un potere sovrano²⁶. I Cantoni svizzeri beneficeranno così dell'immunità per gli atti compiuti nell'esercizio della loro autorità sovrana.

Degli enti come La Posta, le scuole politecniche federali, le università cantonali, o delle società come le FFS, non rientrano nella categoria di cui al *n. iii* nella misura in cui non svolgono - perlomeno allo stato attuale - degli atti nell'esercizio del potere sovrano dello Stato (nozione di *jure imperii*)²⁷.

La soluzione adottata all'*art. 2, par. 1, let. b, n. ii e iii* coincide con la concezione tradizionale del Tribunale federale, secondo cui beneficiano dell'immunità soltanto lo Stato medesimo o le entità che adempiono una missione di sovranità, tenuto conto dello statuto dell'autore ma anche della natura dell'atto compiuto²⁸. Mentre lo Stato e i suoi diversi organi di governo menzionati *sub i* godono dell'immunità per principio (salvo eccezioni), viene applicata una concezione restrittiva verso gli enti di cui ai *n. ii e iii*: la loro è un'immunità d'eccezione, nel senso che non beneficiano direttamente dell'immunità *ratione personae* ma, tutt'al più, di un'immunità *ratione materiae* da verificare secondo le circostanze concrete di ogni singola fattispecie²⁹.

2.2.4 Immunità giurisdizionale

La Convenzione, che riflette la concezione restrittiva, limita il principio generale dell'immunità giurisdizionale dello Stato estero enunciato nell'articolo 5 formulando una serie di eccezioni. Esse sono enumerate negli articoli 10-17 e riguardano l'attività *jure gestionis* dello Stato, anche se il testo non lo specifica espressamente. Per l'applicazione di tali eccezioni è generalmente necessario un legame particolare che correli la causa con lo Stato del foro (territorio, nazionalità, ...). Queste correlazioni fanno sì che l'oggetto della controversia implicante un'eccezione all'immunità intrattenga una relazione sufficientemente stretta con lo Stato del foro; tali correlazioni non pregiudicano la competenza dei tribunali, che soggiace alle regole del diritto internazionale privato degli Stati Parte³⁰. Si rileva infine che gli articoli 11-16 sono di natura suppletiva, di modo che gli Stati interessati restano liberi di convenirne altrimenti.

²⁶ Ad esempio, una banca centrale può esercitare delle attività come autorità monetaria (*jure imperii*) ma pure svolgere delle attività ordinarie di servizio bancario (*jure gestionis*).

²⁷ A titolo di esempio, la giurisprudenza del Tribunale federale fa rientrare nella categoria degli atti *jure imperii* le attività militari, gli atti analoghi a una espropriazione o a una nazionalizzazione, le decisioni di confisca di oggetti di valore storico o archeologico (DTF 124 III 382, consid. 3 (con riferimenti). Si veda pure il capitolo 1.2.2.

²⁸ DTF 1A.94/2001, consid. 4b.

²⁹ Cfr. Jérôme CANDRIAN, "La Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens - Introduction à une lecture", in *La Semaine judiciaire*, 128^e année, N° 2, p. 95 ss (p. 105 s.).

³⁰ In Svizzera tale competenza si determina secondo la Convenzione del 16 settembre 1988 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (RS 0.275.11) e la legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato (RS 291).

La prima eccezione all'immunità ha un ruolo fondamentale nella concezione restrittiva, considerata la crescente implicazione degli Stati nella vita economica. Essa concerne i procedimenti derivanti dalle transazioni commerciali effettuate dallo Stato con persone fisiche e giuridiche straniere (*art. 10*). Nell'*articolo 2 paragrafo 1 lettera c* della Convenzione figura un elenco non esaustivo delle tipiche transazioni commerciali. Sono menzionati, fra l'altro, i contratti di vendita, di prestito o concernenti la prestazione di servizi, ad eccezione dei contratti di lavoro. L'*articolo 2 paragrafo 2* precisa tuttavia che per determinare se un contratto o una transazione sia una «transazione commerciale» bisogna tenere conto in primo luogo della natura del contratto o della transazione, ma anche del suo obiettivo nelle due ipotesi seguenti: se le parti l'hanno convenuto o se, nella prassi dello Stato del foro, tale obiettivo è pertinente per determinare la natura non commerciale del contratto o della transazione. In Svizzera l'obiettivo della transazione non sarà determinante. Il Tribunale federale considera infatti che l'obiettivo perseguito non può essere decisivo poiché concerne sempre, in ultima analisi, un interesse dello Stato. La prassi svizzera indaga dunque soprattutto la natura intrinseca della transazione in questione³¹. L'approccio stabilito dalla Convenzione presenta numerosi vantaggi. Privilegiando la considerazione della natura della transazione, è rispettata la libertà contrattuale delle parti e riconosciuta l'importanza della prassi dello Stato del foro. Le differenze tra i diversi ordinamenti giuridici possono sussistere ma le conseguenze sono prevedibili per tutte le parti interessate alla transazione. L'eccezione delle transazioni commerciali non è tuttavia applicabile se si tratta di una transazione commerciale tra Stati o se le parti alla transazione commerciale hanno esplicitamente convenuto altrimenti (*art. 10 par. 2*).

La seconda eccezione all'immunità concerne le controversie relative ai contratti di lavoro conclusi con una persona fisica per un lavoro da eseguire interamente o in parte sul territorio dello Stato del foro (*art. 11*). La Convenzione provvede così alla protezione giuridica dei lavoratori. Tuttavia, in determinati casi, verrà ammessa l'immunità dello Stato datore di lavoro. Tali ipotesi tengono conto dell'interesse legittimo dello Stato di non subire ingerenze né inchieste nella gestione dei propri affari sovrani in alcune circostanze particolari. L'immunità è così ammessa se l'impiegato è stato assunto per adempiere funzioni particolari nell'esercizio del potere pubblico (*par. 2 lett. a*); se beneficia di uno statuto diplomatico particolare (*par. 2 lett. b*; cfr. anche l'*allegato, punto relativo all'art. 11*); se l'azione ha per oggetto l'assunzione di un candidato (*par. 2 lett. c*); se l'azione ha per oggetto il licenziamento di un impiegato e se, secondo il parere dello Stato datore di lavoro, tale azione rischia di interferire con gli interessi dello Stato in materia di sicurezza (*par. 2 lett. d*; cfr. anche l'*allegato, punto relativo all'art. 11*); o ancora se l'impiegato è cittadino dello Stato datore di lavoro e se non ha la residenza nello Stato del foro (*par. 2 lett. e*). La Convenzione fa infine salvo quanto convenuto per scritto fra l'impiegato e lo Stato datore di lavoro (*par. 2 lett. f*), sempre che sia compatibile con l'ordine pubblico prevalente nello Stato del foro.

La terza eccezione, che copre sia gli atti *jure imperii* sia quelli *jure gestionis*, riguarda le azioni di riparazione pecuniaria conseguenti a danno corporale o materiale attribuibile a uno Stato estero (*art. 12*). Uno Stato estero si vedrà infatti privato della sua immunità in caso di lesione dell'integrità fisica di una persona o di danno ai beni

³¹ Cfr. in particolare DTF **124** III 382, consid. 4a, e il n. 1.2.2 del presente rapporto.

se l'atto o l'omissione si sono prodotti sul territorio dello Stato del foro e se in quel momento il suo autore si trovava su tale territorio.

La proprietà, il possesso e l'utilizzo di beni costituiscono la quarta eccezione: i procedimenti che concernono la determinazione di tali diritti soggiacciono alla giurisdizione dello Stato del foro quando si tratta di beni immobiliari situati sul suo territorio, o di beni mobiliari o immobiliari sui quali lo Stato estero avanza pretese in ragione di una successione, donazione, amministrazione o insolvenza (*art. 13*).

Uno Stato non potrà nemmeno invocare la sua immunità in procedimenti concernenti la determinazione di un diritto di proprietà intellettuale e industriale (*art. 14*). In relazione agli articoli 13 e 14 l'allegato precisa che la determinazione di pretese si prefigge non solo di accertare la loro esistenza, ma anche di valutarne il contenuto, la portata e l'estensione.

La partecipazione dello Stato a società o altri gruppi con o senza personalità giuridica è sottratta al beneficio dell'immunità (*art. 15*). La Convenzione esige a questo riguardo che la società o i gruppi in questione comprendano parti diverse da Stati o da organizzazioni internazionali (*lett. a*) e siano costituiti conformemente alla legislazione dello Stato del foro o abbiano la loro sede o il loro principale luogo di attività sul suo territorio (*lett. b*). Un accordo scritto delle parti alla controversia o lo strumento che regge la società o il gruppo in questione può tuttavia disporre altrimenti (*par. 2*).

L'immunità sarà parimenti rifiutata nelle controversie relative all'esercizio di navi di cui uno Stato è proprietario o esercente se al momento dei fatti la nave era utilizzata a scopi di esercizio pubblico non commerciali (*art. 16*). Lo stesso vale anche per i procedimenti concernenti il trasporto di un carico a bordo di tale nave (*par. 3*), a meno che non sia di proprietà dello Stato e utilizzato o destinato a essere utilizzato a scopi di servizio pubblico non commerciali (*par. 4*). L'immunità dello Stato rimane tuttavia la regola quando si tratta di navi da guerra e di navi ausiliarie oppure di un carico trasportato a bordo di una nave di questo tipo (*par. 2 e 4*). La produzione davanti al tribunale di un'attestazione firmata da un rappresentante diplomatico o da un'altra autorità competente dello Stato avrà valore di prova del carattere della nave o del carico in questione (*par. 6*).

Infine, un patto d'arbitrato scritto che lo Stato conclude con una persona fisica o giuridica straniera allo scopo di sottoporre ad arbitrato le contestazioni relative a una transazione commerciale (questioni di investimento comprese) avrà come effetto di escludere l'immunità in un procedimento concernente sia la validità, l'interpretazione o l'applicazione del patto d'arbitrato, sia la procedura d'arbitrato medesima, sia ancora la conferma o l'annullamento del lodo arbitrale (*art. 17*; anche l'allegato, punto relativo all'*art. 17*)³². A meno che il patto d'arbitrato non disponga diversamente, uno Stato estero che acconsente all'arbitrato non è dunque abilitato a opporre successivamente la sua immunità giurisdizionale al potere di supervisione dei tribunali competenti. Nello stesso senso, l'articolo 177 capoverso 2 della legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato (RS 291) impedisce a uno Stato parte a un patto d'arbitrato di contestare a posteriori la compromettibilità decretata dal proprio diritto nazionale.

³² Le forme autonome d'arbitrato, che si fondano su trattati internazionali quali la Convenzione del 18 marzo 1965 per la composizione delle controversie relative agli investimenti fra Stati e cittadini d'altri Stati (RS 0.975.2), non sono coperte da questa disposizione.

2.2.5 Imprese statali

Secondo l'*articolo 10*, un procedimento concernente una transazione commerciale cui un'impresa statale è parte non pregiudica l'immunità dello Stato se tale impresa è dotata di una personalità giuridica distinta e ha la capacità di stare in giudizio e di acquisire, possedere o detenere beni³³. In altri termini, nell'ipotesi in cui uno Stato fosse citato in tribunale, segnatamente nel caso in cui l'impresa statale fosse insolvente, esso potrà far valere la propria immunità dinnanzi ai tribunali di un altro Stato qualora la transazione commerciale da cui il litigio trae origine vedesse coinvolta una delle sue imprese corrispondente alle condizioni enunciate all'*articolo 10 par. 3*.

Questo principio è tuttavia soggetto a un'importante eccezione. L'allegato precisa infatti che l'*articolo* non pregiudica né la questione dello «spezzare l'opacità aziendale» («piercing the corporate veil», responsabilità diretta), né le questioni legate a una situazione in cui un ente statale ha deliberatamente alterato la sua situazione finanziaria o ridotto successivamente i suoi attivi per evitare di soddisfare una pretesa. La Convenzione fa inoltre salve le circostanze particolari dove l'esistenza di un ente distinto ha potuto essere utilizzata dallo Stato al fine di premunirsi contro le conseguenze della sua responsabilità. In circostanze speciali, costitutive di un abuso di diritto, è possibile fare astrazione dalla personalità giuridica distinta dell'ente per rifarsi sullo Stato che l'ha istituito. Valida sia per l'introduzione di un procedimento giudiziario sia per l'adozione di misure coercitive posteriori alla sentenza (cfr. l'*allegato, punto relativo all'art. 19*), questa riserva concerne situazioni eccezionali sottoposte al giudizio dei tribunali³⁴.

2.2.6 Immunità di esecuzione

Il sequestro di beni appartenenti a uno Stato estero costituisce un pregiudizio grave e diretto alla sua sovranità. La maggior parte dei Paesi riconosce quindi all'immunità di esecuzione una portata peculiare, generalmente più ampia rispetto all'immunità giurisdizionale. A questo proposito il regime instaurato dalla Convenzione porta a operare una distinzione fra misure coercitive anteriori e posteriori alla sentenza.

Secondo l'*articolo 18*, le misure coercitive anteriori alla sentenza sono escluse salvo se lo Stato vi ha esplicitamente consentito nei termini indicati (*lett. a*), vale a dire con un accordo internazionale (*n. i*), un patto d'arbitrato o un contratto scritto (*n. ii*) o una dichiarazione davanti al tribunale o una comunicazione scritta fatta dopo l'insorgere di una controversia tra le parti (*n. iii*), oppure se lo Stato ha destinato beni all'adempimento della richiesta oggetto del procedimento (*lett. b*).

Invece, dopo la sentenza, sono possibili misure coercitive in un ulteriore caso, fondato sull'utilizzo commerciale dei beni interessati da tali misure. L'*articolo 19* autorizza infatti le misure coercitive nel caso in cui lo Stato acconsenta esplicita-

³³ Queste imprese statali possono essere attive nei settori più diversi e avere un peso più o meno importante nella società, a dipendenza della cultura politica di ogni paese (settori dei trasporti pubblici, dei servizi industriali, dell'energia, dei servizi finanziari, dell'alloggio, del turismo, della cultura, della salute, dell'educazione ecc.).

³⁴ Nella giurisprudenza svizzera, lo «spezzare l'opacità aziendale» («transparence»; «Durchgriff»; «piercing the corporate veil») si fonda sul divieto dell'abuso di diritto e si limita a situazioni assai eccezionali (cfr. in particolare DTF **113** II 31, consid. 2c).

mente nei termini previsti a questo effetto (*lett. a n. i-iii*) o se ha destinato beni a questo scopo (*lett. b*), ma anche quando i beni, situati sul territorio dello Stato del foro e utilizzati o destinati a essere utilizzati a scopi diversi da scopi di servizio pubblico non commerciali, presentano un legame con l'ente contro il quale è stato promosso il procedimento (*lett. c*). Il legame in questione è da considerare in modo più ampio rispetto alla proprietà o al possesso (cfr. *allegato, punto relativo all'art. 19*). Questa soluzione coincide con la giurisprudenza del Tribunale federale secondo cui quanto vale per l'immunità giurisdizionale vale in principio anche per l'immunità di esecuzione, essendo la seconda una semplice conseguenza della prima, con la sola riserva che le misure di esecuzione non concernono beni destinati all'adempimento di atti di sovranità.³⁵

L'*articolo 20* precisa che il consenso dello Stato all'esercizio della giurisdizione non implica che vi sia consenso all'adozione di misure coercitive³⁶.

Nell'*articolo 21* sono enumerate categorie specifiche di beni. I beni che si trovano in questa enumerazione esemplificativa sono protetti dall'immunità statale poiché, per loro natura, sono considerati beni non commerciali. Vi figurano in particolare i beni utilizzati dallo Stato nell'esercizio delle sue funzioni diplomatiche, consolari o militari, i beni della banca centrale o i beni facenti parte del patrimonio culturale dello Stato. Sono tuttavia fatte salve la destinazione di uno di questi beni all'adempimento della richiesta oggetto del procedimento o il consenso dello Stato all'adozione di misure coercitive (*art. 21 par. 2*).

2.2.7 Disposizioni varie

L'*articolo 22* disciplina la trasmissione di atti giudiziari quando un procedimento è promosso contro uno Stato. La Convenzione prevede tre modi di procedere alla notificazione o alla comunicazione di una citazione o di qualsiasi altro documento che istituisce un procedimento contro uno Stato³⁷. Si procederà in primo luogo conformemente a un'eventuale convenzione internazionale che vincoli lo Stato del foro e lo Stato interessato (*lett. a*), o conformemente a un eventuale accordo particolare concluso tra l'attore e lo Stato interessato, a condizione che la legge dello Stato del foro non vi si opponga (*lett. b*)³⁸. Il ricorso alla via diplomatica o a qualsiasi altro mezzo accettato dallo Stato interessato è possibile soltanto come ultima possibilità (*lett. c*). Vista l'importanza pratica della data in cui interviene, si precisa che la comunicazione trasmessa per via diplomatica è considerata effettuata con la ricezione dei documenti da parte del Ministero degli affari esteri (*par. 2*); questi documenti devono, se necessario, essere accompagnati da una traduzione in una delle lingue

³⁵ DTF 1P.181/2000, consid. 2 c.

³⁶ Cfr. n. 2.2.2.

³⁷ A seconda del Paese interessato è impiegato sia il termine di "notificazione" sia quello di "comunicazione". Questi termini hanno lo stesso significato; per semplificare si utilizzerà soltanto il termine di "comunicazione".

³⁸ La guida all'assistenza giudiziaria e le linee direttive "L'assistenza giudiziaria in materia civile", pubblicate dall'Ufficio federale di giustizia e disponibili su www.rhf.admin.ch, contengono una lista delle convenzioni che vincolano la Svizzera a questo proposito. Si noti che la Convenzione del 15 novembre 1965 relativa alla notificazione e alla comunicazione all'estero degli atti giudiziari e extragiudiziari in materia civile o commerciale, cui sono parte numerosi Stati, è entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 1995 (RS 0.274.131).

ufficiali dello Stato interessato (*par. 3*)³⁹. Uno Stato che interviene nel merito di un procedimento promosso contro di lui senza contestare il non rispetto delle disposizioni relative alla comunicazione non può farlo successivamente (*par. 4*).

L'*articolo 23* prevede che il tribunale assicuri il rispetto della procedura di notificazione dell'atto di citazione (*lett. a*) e il decorrere di un periodo di quattro mesi (*lett. b*) prima di pronunciare una sentenza contumaciale contro uno Stato estero. Il tribunale deve inoltre essersi preventivamente assicurato che lo Stato non benefici dell'immunità nella causa in questione, conformemente alle disposizioni della Convenzione (*lett. c*). La comunicazione della sentenza contumaciale pronunciata contro uno Stato estero (*par. 2*) deve essere conforme all'*articolo 22*. Il termine per presentare ricorso contro tale sentenza non può essere inferiore a quattro mesi dal giorno in cui si ritiene che lo Stato estero ne abbia ricevuto una copia (*par. 4*). L'applicazione di tale termine di ricorso implica in Svizzera una modifica legislativa (cfr. n. 3.3).

Secondo l'*articolo 24*, nei confronti di uno Stato che rifiuti di conformarsi a un'ingiunzione del tribunale di un altro Stato non può essere adottata alcuna sanzione. Restano tuttavia valide le norme di procedura che autorizzano il tribunale a valutare le conseguenze di tale rifiuto nel merito della causa. Inoltre lo Stato convenuto in un procedimento promosso davanti a un tribunale estero è dispensato dalla fideiussione *judicatum solvi* (*par. 2*).

2.2.8 Disposizioni finali

L'*articolo 25* precisa che l'allegato costituisce parte integrante della Convenzione⁴⁰.

Secondo l'*articolo 26*, le disposizioni della Convenzione non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da altri accordi che vincolano gli Stati Parte e riguardano le stesse questioni. La presente Convenzione ha dunque un carattere sussidiario rispetto agli strumenti internazionali specializzati ma anche rispetto alle altre convenzioni generali sull'immunità degli Stati. Tale disposizione preserva così la Convenzione europea sull'immunità degli Stati del 1972, la sola convenzione internazionale generale in materia (cfr. n. 1.2.3).

La disposizione sulla composizione delle controversie relative all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione (*art. 27*) ricalca altri strumenti elaborati nel quadro delle Nazioni Unite e cui la Svizzera è parte. Il ricorso alla Corte internazionale di Giustizia è previsto se il negoziato e l'organizzazione di una procedura d'arbitrato sono falliti precedentemente. Gli Stati possono tuttavia scartare questa soluzione e concentrarsi sulla via del negoziato mediante una dichiarazione fatta al momento della loro adesione. La formulazione di una tale riserva non è indicata, tenuto conto dell'importanza che il diritto internazionale e la composizione pacifica della controversie hanno per la Svizzera e del sostegno che il nostro Paese ha sempre dimostrato alla Corte internazionale di Giustizia⁴¹.

³⁹ A questo riguardo, la Svizzera intende formulare una dichiarazione interpretativa per salvaguardare gli interessi dei Cantoni, cfr. 2.3.2.

⁴⁰ Cfr. n. 2.1.4.

⁴¹ Lo Statuto della Corte internazionale di Giustizia è entrato in vigore per la Svizzera il 28 luglio 1948 (RS **0.193.501**).

La firma, la ratifica e l'entrata in vigore della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni sono disciplinate negli *articoli 28, 29 e 30*.

Contrariamente ad altre convenzioni di codificazione, la Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni assicura agli Stati Parte la possibilità di disdetta (*art. 31*), conferendo al testo maggiore flessibilità. La disdetta ha effetto un anno dopo la data di ricezione della notificazione da parte del Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. La Convenzione continuerà tuttavia ad applicarsi a qualsiasi questione relativa alle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni sollevata in un procedimento promosso prima della data in cui la disdetta ha effetto.

Le usuali disposizioni delle convenzioni elaborate sotto l'egida delle Nazioni Unite concernenti il depositario e i testi autentici figurano negli *articoli 32 e 33*.

2.3 Dichiarazioni interpretative

2.3.1 Dichiarazione interpretativa concernente l'articolo 11 paragrafo 2 lettera b numero iv

L'articolo 11 paragrafo 2 lettera b autorizza lo Stato estero a far valere la sua immunità nei confronti dei procedimenti relativi ai contratti di lavoro di alcune categorie di membri delle proprie rappresentanze diplomatiche e consolari in ragione della natura particolare delle funzioni assunte da queste persone. Sono menzionate quattro categorie di persone: gli agenti diplomatici e i funzionari consolari (*n. i e ii*), i membri del personale diplomatico di una missione permanente presso un'organizzazione internazionale o una missione speciale o se rappresentano lo Stato in occasione di una conferenza internazionale (*n. iii*) o qualsiasi altra persona che beneficia dell'immunità diplomatica (*n. iv*). *A contrario* e interpretata in chiave restrittiva, questa disposizione potrebbe implicare che lo Stato non possa in alcun caso invocare la sua immunità in una controversia relativa a un contratto di lavoro che coinvolga un'altra categoria di membri delle rappresentanze diplomatiche e consolari o delle delegazioni alle conferenze internazionali, indipendentemente dalle funzioni effettivamente svolte dalle persone interessate.

Per chiarire la portata di questa ultima categoria, il Consiglio federale propone la dichiarazione interpretativa seguente:

Ad articolo 11 paragrafo 2 lettera b numero iv:

«La Svizzera intende l'articolo 11 paragrafo 2 lettera b numero iv come comprensivo del personale amministrativo e tecnico ai sensi dell'articolo 1 lettera f della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche, nonché degli impiegati consolari ai sensi dell'articolo 1 paragrafo 1 lettera e della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari».

I membri del personale amministrativo e tecnico eseguono compiti strettamente legati all'esercizio del potere pubblico. Si tratta generalmente di membri del personale di carriera dello Stato accreditante o Stato d'invio, successivamente chiamati a compiere le loro funzioni in diversi Paesi nel corso della loro carriera. Visto che lo Stato estero è dunque toccato nell'adempimento dei compiti che gli spettano in qualità di titolare del potere pubblico, è giustificato prevenire, in linea di massima,

ogni indagine delle autorità giudiziarie dello Stato accreditatario o Stato di residenza. Le persone interessate hanno di regola la possibilità di far valere le loro pretese presso una giurisdizione dello Stato accreditante o Stato d'invio⁴². Al contrario quando la controversia coinvolge un membro del suo personale di servizio (vale a dire un addetto al servizio domestico della rappresentanza diplomatica o consolare), lo Stato estero non potrà opporre la propria immunità per il solo motivo che l'impiegato beneficia di uno statuto particolare. I tribunali dovranno allora esaminare la natura dell'attività dell'impiegato in questione: se questi è stato assunto per svolgere funzioni particolari nell'esercizio del potere pubblico, l'immunità dello Stato datore di lavoro sarà riconosciuta, in virtù dell'articolo 11 paragrafo 2 lettera a. Nel caso inverso i tribunali svizzeri potranno giudicare la causa.

2.3.2 Dichiarazione interpretativa concernente l'articolo 22 paragrafo 3

L'articolo 22 paragrafo 3 dispone che i documenti della comunicazione degli atti di citazione debbano essere corredati, se del caso, di una traduzione in una delle lingue ufficiali dello Stato interessato. Nell'interesse di una disciplina uniforme che preservi il plurilinguismo prevalente anche in determinati Cantoni, risulta opportuno che la Svizzera faccia la dichiarazione interpretativa seguente⁴³:

Ad articolo 22 paragrafo 3:

«Se lo Stato interessato è un Cantone svizzero, la Svizzera considera che per lingua ufficiale si debba intendere una delle lingue ufficiali del Cantone in cui l'atto deve essere notificato o comunicato.»

2.4 Immunità degli Stati e diritti dell'uomo

Per togliere l'immunità dello Stato estero in un'azione civile derivante da lesioni dell'integrità fisica di una persona o da danni ai beni, la presente Convenzione esige che due legami territoriali siano riuniti: l'atto delittuoso (o l'omissione) deve essersi prodotto sul territorio dello Stato del foro e l'autore dell'atto deve essere stato presente su tale territorio nel momento in cui si è compiuto l'atto o l'omissione (art. 12). Esigere legami specifici con il territorio dello Stato del foro per legittimare la propria competenza giurisdizionale è conforme alla pratica degli Stati in materia di immunità: si tratta soprattutto di evitare un fenomeno di «forum shopping», che implica procedimenti davanti ad autorità la cui legittimità appare dubbia e che si trovano inoltre troppo distanti dal luogo dell'atto in questione per riuscire a risolvere una controversia in perfetta conoscenza di causa. È tuttavia consentito chiedersi se una tale esigenza non sia sproporzionata nel caso di controversie concernenti violazioni gravi dei diritti dell'uomo. Tale questione è stata esaminata dal gruppo di lavoro della CDI al fine di determinare se fosse opportuno prevedere una disposizio-

⁴² Questa interpretazione corrisponde a quella della CDI, che considera la regola dell'immunità applicabile nel caso di impiegati le cui funzioni sono strettamente correlate all'esercizio del potere pubblico, quali i segretari privati, gli addetti al criptaggio delle comunicazioni, gli interpreti, i traduttori. ("Annuaire de la CDI" 1991, vol. 2, pag. 44, n. 9).

⁴³ Una dichiarazione analoga è stata fatta in relazione all'articolo 5 paragrafo 3 della Convenzione del 15 novembre 1965 relativa alla notificazione e alla comunicazione all'estero degli atti giudiziari e extragiudiziari in materia civile o commerciale (RS 0.274.131).

ne specifica in grado di negare l'immunità degli Stati nel caso di azioni civili consecutive a gravi violazioni dei diritti dell'uomo perpetrate fuori dello Stato del foro. Il gruppo di lavoro non ha tuttavia formulato alcuna raccomandazione concreta in questo senso⁴⁴. Confrontata a questo problema, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha decretato, in una decisione presa nel 2001, che l'immunità dello Stato in un affare civile concernente torture compiute fuori dello Stato del foro non era in contraddizione con il diritto a un giudice naturale garantito dall'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)⁴⁵.

La Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, come decretata dall'Assemblea generale dell'Organizzazione, è così conforme alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Ratificando questa Convenzione, la Svizzera rispetta i requisiti della CEDU. Se dovessero sopraggiungere nuovi sviluppi, gli Stati Parte che lo ritengono opportuno potrebbero sempre pensare di disdire la Convenzione delle Nazioni Unite come previsto dall'articolo 31 (cfr. n. 2.2.8) e ratificarla di nuovo aggiungendovi una riserva.

Si sottolinei infine che la Convenzione non intacca assolutamente la possibilità di promuovere un'azione penale in Svizzera contro gli autori di violazioni gravi dei diritti dell'uomo, sempre che le condizioni richieste a questo effetto siano adempite.

2.5 Conclusioni

Il regime instaurato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni riesce a stabilire un equilibrio soddisfacente tra l'esigenza di protezione dei soggetti di diritto e le prerogative di potere pubblico che sono appannaggio dello Stato e devono rimanere libere da qualsiasi interferenza dei tribunali esteri. Esso riproduce inoltre in larga misura i principi stabiliti dal Tribunale federale dal 1918.

Il Consiglio federale ritiene importante che la Svizzera diventi parte a questa Convenzione. La Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni risponde infatti alla necessità di stabilire una disciplina uniforme e mondiale in un settore essenziale al buon funzionamento della società internazionale. La complessità dei problemi causati dall'immunità degli Stati esteri pone costantemente le nostre autorità di fronte a compiti giuridici difficili che possono avere ripercussioni delicate a livello internazionale. La decisione, presa dal Consiglio federale il 16 novembre 2005, secondo cui i beni della collezione del Museo nazionale delle Belle Arti Pushkin di Mosca, che erano stati posti sotto sequestro da parte delle autorità del Canton Vallese, potevano lasciare il territorio svizzero, ha dimostrato l'interesse pubblico legato al rispetto del diritto delle immunità statali⁴⁶. Per condurre a dovere le proprie relazioni internazionali, la Svizzera ha dunque tutto l'interesse alla certezza del diritto garantita da un regime di immunità statali applli-

⁴⁴ Cfr. l'allegato al rapporto della CDI sui lavori della sua 51^a sessione, 3 maggio - 23 luglio 1999, n. 3-12, pagg. 337-338 (UN Doc. A/54/10) [in francese].

⁴⁵ Sentenza *Al-Adsani c/Regno Unito* [Grande Chambre] (21 novembre 2001, Recueil des arrêts et décisions de la Cour EDH 2001-XI, n. 35763/97) [in francese].

⁴⁶ Cfr. a questo proposito il comunicato stampa della Cancelleria federale del 16 novembre 2005.

cabile universalmente. Inoltre, come ha già rilevato il Consiglio federale⁴⁷, la Svizzera ha anche un interesse particolare all'attuazione di questa Convenzione poiché numerose organizzazioni e conferenze internazionali hanno stabilito la loro sede sul nostro territorio, in particolare a Ginevra, divenuta nel corso degli anni un importante centro della cooperazione intergovernativa e crocevia di incontri internazionali. La presente Convenzione permetterebbe così al nostro Paese di esercitare il suo ruolo di ospite internazionale nelle migliori condizioni possibili.

Come ricorda il preambolo, la Convenzione non si prefigge soltanto di rafforzare i principi dello Stato di diritto e la certezza del diritto nelle relazioni tra gli Stati ma anche nei rapporti tra gli Stati e i privati. Sia gli Stati che i privati guadagnerebbero infatti in trasparenza e prevedibilità grazie a un corpus di disposizioni giuridicamente vincolanti. A questo proposito, la Convenzione sembra aver trovato soluzioni di compromesso particolarmente efficaci, soprattutto per quanto concerne la disciplina relativa alle transazioni commerciali. Si constata inoltre con soddisfazione che nel settore dell'immunità di esecuzione, la Convenzione delle Nazioni Unite va oltre la Convenzione europea (cfr n. 1.2.3). Autorizzando, in determinate circostanze, misure coercitive posteriori alla sentenza, il testo onusiano fornisce ai soggetti di diritto uno strumento fondamentale per il rispetto delle decisioni dei tribunali e, in questo modo, rafforza la posizione dell'individuo.

Ratificare la Convenzione costituirebbe così per il nostro Paese l'occasione di riaffermare il proprio legame con lo Stato di diritto nella misura in cui lo Stato stesso deve sottostare al diritto. La ratifica di questo testo da parte della Svizzera permetterebbe inoltre di promuovere la concezione restrittiva presso gli Stati nei quali prevale ancora un'immunità senza limiti. Attualmente [stato il 17.01.2007] 3 Stati hanno già ratificato la Convenzione (Austria, Norvegia e Portogallo) e 25 altri l'hanno firmata, mentre proprio alcuni di questi Paesi nel passato avevano nondimeno appoggiato un'immunità assoluta. La Convenzione pare quindi pienamente atta a suscitare un'adesione generale in seno alla comunità degli Stati.

3 Conseguenze della ratifica della Convenzione

3.1 Conseguenze generali

La disciplina istituita dalla Convenzione è, per quanto concerne l'immunità giurisdizionale, conforme ai principi applicati dal Tribunale federale⁴⁸. È possibile allora affermare che la ratifica della Convenzione non comporterà modifiche sostanziali della sua giurisprudenza in materia.

Per quanto riguarda l'immunità di esecuzione, il regime della Convenzione coincide con i principi applicati dal Tribunale federale, sempre che sia autorizzato il sequestro dei beni di uno Stato estero situati in Svizzera che non sono utilizzati nell'esercizio del potere pubblico e che non presentano alcun legame con l'ente contro il quale è stato promosso il procedimento. La Convenzione subordina tuttavia questa eventualità all'esistenza di una sentenza. Secondo la legge federale dell'11 aprile 1889 sull'esecuzione e sul fallimento (LEF; RS **281.1**), non è indispensabile fondarsi su

⁴⁷ Rapporto del 26 febbraio 2003 sulla cooperazione della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e con le organizzazioni internazionali che hanno la loro sede in Svizzera, FF **2003** 2285, pag. 2305 seg.

⁴⁸ Cfr. n. 1.2.2.

una sentenza per procedere a misure coercitive nei confronti dei beni del debitore, anche quando questo è uno Stato estero⁴⁹. Le norme della Convenzione prevarranno sulle disposizioni del diritto interno; la LEF fa del resto espressamente salvi i trattati internazionali⁵⁰. La ratifica della Convenzione avrà dunque per effetto la modifica delle condizioni richieste finora dalla LEF per procedere a misure coercitive contro i beni di uno Stato estero quando lo Stato in questione è anch'esso Parte alla Convenzione. La possibilità di sequestrare beni appartenenti a questo Stato dipenderà allora dal suo consenso o dall'esistenza di una sentenza, anche nel caso di un sequestro. Questa regolamentazione costituisce tuttavia un reale progresso rispetto alla Convenzione europea (cfr. n. 1.2.3), che non è riuscita a superare le divergenze di prospettiva dei diversi Stati su questa questione delicata ed esclude quasi totalmente le misure coercitive. Autorizzando alcune misure di esecuzione forzata posteriori alla sentenza, la presente Convenzione si allinea alla concezione del Tribunale federale che considera il potere esecutivo dello Stato del foro come corollario del suo potere giurisdizionale.

Infine, la ratifica di questa Convenzione non pregiudicherà le relazioni giuridiche tra gli Stati Parte alla Convenzione europea sull'immunità degli Stati (cfr. n. 1.2.3). Poiché la Convenzione delle Nazioni Unite fa espressamente salvi gli accordi internazionali vigenti in materia di immunità (art. 26), i rapporti giuridici tra gli otto Stati Parte continueranno a essere disciplinati da questo accordo senza che i tribunali debbano verificare se uno di questi nel frattempo abbia ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite. Tuttavia, a causa del suo campo di applicazione più limitato, in futuro la Convenzione europea verrà certamente sostituita dalla Convenzione delle Nazioni Unite.

3.2 Ripercussioni sui Cantoni

Come già ricordato (cfr. n. 2.2.3), sotto il regime della Convenzione i Cantoni continueranno a beneficiare dell'immunità per gli atti che sono abilitati a compiere nell'esercizio dei loro poteri sovrani⁵¹.

3.3 Modifica di leggi e procedura di consultazione

L'articolo 23 paragrafo 3 della Convenzione esige che il termine per presentare ricorso contro una sentenza contumaciale nei confronti di uno Stato estero non sia inferiore a quattro mesi. L'attuazione di questa disposizione comporta una modifica della legge sul Tribunale federale (RU **2006** 1205) così da prevedere un termine di quattro mesi per interporre ricorso contro una sentenza contumaciale pronunciata nei confronti di uno Stato estero. Questo termine decorre dal giorno in cui la copia della sentenza è stata ricevuta (o si reputa sia stata ricevuta) dallo Stato interessato, come richiesto dalla Convenzione. Un adattamento del disegno di Codice di diritto proces-

⁴⁹ Cfr. in particolare art. 271 cpv. 1 n. 4 LEF (cause di sequestro).

⁵⁰ Art. 30a LEF.

⁵¹ Lo stesso vale nella Convenzione europea; cfr. art. 28 della Convenzione europea sull'immunità degli Stati e il messaggio del Consiglio federale del 27 maggio 1981 concernente la Convenzione europea sull'immunità degli Stati e il Protocollo addizionale a questa Convenzione, pag. 944 (FF **1981** II 929).

suale civile svizzero non è necessario poiché lo stesso prevede una riserva generale a favore degli accordi internazionali⁵². Del resto, non è neppure necessario modificare la LEF poiché, come già scritto, essa riserva espressamente i trattati internazionali.

La presente Convenzione comporta solo degli adeguamenti trascurabili del diritto interno, di natura essenzialmente tecnica. Ai sensi dell'articolo 2 della legge sulla consultazione (RS 172.061) non è pertanto stata indetta una procedura di consultazione. Si è tuttavia proceduto all'indagine conoscitiva prevista all'articolo 10 della medesima legge.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni non avrà ripercussioni finanziarie sulla Confederazione né si ripercuoterà sull'effettivo del personale.

5 Programma di legislatura

La ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni non è annunciata nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007⁵³. Al momento in cui il programma è stato allestito era impossibile prevedere se la Convenzione sarebbe stata adottata e, se del caso, quando.

6 Relazioni con il diritto europeo

Attualmente non esiste una disciplina comunitaria in materia di immunità degli Stati in seno all'Unione europea. Finora dodici Stati membri dell'Unione europea hanno firmato o ratificato la presente Convenzione.

Al livello di Consiglio d'Europa, il futuro della Convenzione europea sull'immunità degli Stati (cfr. n. 1.2.3), che conta soltanto otto Stati Parte, è attualmente messo in questione. Secondo un rapporto analitico del Comitato dei consulenti giuridici sul diritto internazionale pubblico del Consiglio d'Europa (CAHDI), la Convenzione europea rimane un compromesso che non ha regolato il problema di attuare le sentenze pronunciate contro Stati e questo spiega senza dubbio la poca sollecitudine degli Stati a diventarne parte. Rispetto alla Convenzione europea, la Convenzione delle Nazioni Unite del 2004 sembra dunque più efficace visto che non contiene pesanti norme procedurali⁵⁴. Sembra così probabile che la Convenzione delle Nazioni Unite andrà sostituendo la Convenzione europea. Inoltre, secondo il rapporto surriferito, l'analisi della prassi degli Stati mostra che la Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni è conforme, essenzialmente, alla pratica degli Stati europei, sicché ci si attende che la Convenzione

⁵² Cfr. art. 2 del disegno di Codice di diritto processuale civile svizzero, FF **2006** 6593.

⁵³ FF **2004** 969.

⁵⁴ Cfr. "Rapport analytique sur la pratique des Etats relative aux immunités", 4 agosto 2005, CAHDI (2005) 5 Finale, pag. 3.

eserciti anche un'influenza assai importante sulla prassi futura degli Stati⁵⁵. La ratifica della Convenzione da parte della Svizzera è dunque compatibile con il diritto europeo.

7 Costituzionalità

La costituzionalità del decreto federale che approva la Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), ai cui sensi gli affari esteri competono alla Confederazione, ciò che implica la competenza di concludere trattati di diritto internazionale pubblico. In virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, ad eccezione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale. Orbene, nell'ambito di cui tratta, nessuna legge federale e nessun trattato prevede una tale delega a favore del Consiglio federale. La Convenzione deve quindi essere sottoposta all'approvazione del Parlamento.

Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). La presente Convenzione può essere denunciata in qualsiasi momento (art. 31) e non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Al contrario contiene disposizioni importanti che fissano norme di diritto ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. La Convenzione infatti assoggetta la questione dell'immunità degli Stati a una disciplina uniforme elaborata su un piano multilaterale. Le sue disposizioni sono concepite in modo da poter essere immediatamente applicate dalle autorità statali e da vincolare direttamente i privati («*self-executing*»). Nelle relazioni tra la Svizzera e gli altri Stati contraenti si sostituiranno alle norme del diritto interno, segnatamente ai principi tratti dalla giurisprudenza del Tribunale federale, alle disposizioni della legge federale sull'esecuzione e sul fallimento e alle disposizioni del diritto di procedura cantonale rispettivamente del futuro Codice di diritto processuale civile svizzero quando sarà applicabile. Di conseguenza il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni sottostà a referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. L'Assemblea federale può integrarvi le modifiche di legge legate all'attuazione della Convenzione in virtù dell'articolo 141a capoverso 2 Cost.

⁵⁵ Rapporto surriferito, pag. 3.

