



O.816.11-8-BTZ / WHK

31.08.2007

---

## **Risultati dell'indagine conoscitiva**

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

---

## **1 Scopo e osservazioni generali relative all'indagine conoscitiva**

La Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni è stata adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 2 dicembre 2004. Essa stabilisce regole universalmente applicabili che definiscono a quali condizioni uno Stato e i suoi beni possano essere sottoposti alla giurisdizione di un altro Stato.

La Svizzera ha firmato la Convenzione il 19 settembre 2006 a New York (decisione del Consiglio federale del 22 marzo 2006). La Convenzione, nel suo insieme, è compatibile con il nostro ordinamento giuridico nazionale e contribuisce a migliorare la stabilità e la prevedibilità delle relazioni in materia di diritto internazionale.

Considerato che la Convenzione implica unicamente adeguamenti minori del diritto nazionale, si è rinunciato a indire una consultazione ai sensi dell'articolo 2 della legge federale sulla procedura di consultazione (RS 172.061). La Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) ha tuttavia voluto procedere all'indagine conoscitiva prevista nell'articolo 10 della stessa legge, allo scopo di conoscere il parere dei Cantoni su un argomento che li riguarda direttamente. In effetti, quando sarà applicabile, la Convenzione si sostituirà a determinate disposizioni del diritto procedurale cantonale (e del futuro Codice svizzero di procedura civile). Era quindi importante conoscere il grado di accettazione generale di questo strumento internazionale presso i Cantoni.

Tenuto conto del fatto che in Svizzera la questione delle immunità degli Stati è attualmente disciplinata dalla giurisprudenza del Tribunale federale, sulla base di principi generali del diritto internazionale, la DDIP ha voluto includere anche la nostra Suprema Corte nell'indagine conoscitiva avviata il 14 febbraio 2007.

## **2 Partecipazione all'indagine conoscitiva e riassunto dei risultati**

Con l'accordo del Capo del DFAE, la DDIP ha quindi invitato i Cantoni e il Tribunale federale a esprimersi.

I 20 Cantoni di ZH, BE, UR, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AI, AG, TG, VD, VS, NE, GE e JU hanno risposto all'indagine conoscitiva avviata dalla DDIP informandola che approvavano la ratifica della Convenzione, condividevano l'analisi contenuta nel rapporto esplicativo della DDIP e non avevano alcuna obiezione da formulare. I Cantoni di Zurigo, Vaud e Ginevra hanno tuttavia formulato osservazioni materiali dettagliate, che sono oggetto del capitolo 3.

I cinque Cantoni seguenti hanno risposto alla DDIP di non avere osservazioni o che rinunciavano a esprimersi: LU, SZ, AR, SG e GR. Anche il Tribunale federale ha risposto che rinunciava a esprimere un parere.

## **3 Osservazioni di dettaglio**

Il Cantone di Zurigo ha sottolineato l'importanza di assicurarsi che il sorgere e l'esazione di crediti fiscali risultanti da atti *jure gestionis* di uno Stato estero, e che quindi escludono l'immunità di quest'ultimo, non siano limitati dalla Convenzione.

Per quanto riguarda l'impostazione generale della Convenzione, il Cantone di Vaud esprime una riserva a proposito del fatto che la Convenzione risulta essere più protettrice dell'immunità degli Stati che non l'attuale regime giurisprudenziale sviluppato dal Tribunale federale. In particolare, il

Cantone di Vaud afferma che la Convenzione sancisce la presunzione secondo cui tutti i beni di una banca estera rientrano nel campo degli atti *jure imperii*, di modo che il Tribunale federale non può più procedere a un'analisi *in concreto*.

Il Cantone di Vaud ha inoltre espresso il proprio rammarico per quanto concerne la soluzione prevista nell'articolo 12 della Convenzione, destinato a impedire un'azione civile anche in determinati casi di gravi violazioni dei diritti umani. Il Cantone di Vaud invita quindi la Svizzera e gli altri Stati a non dimenticare questa problematica e a esaminare possibili soluzioni.

Dal canto suo, il Cantone di Ginevra ha innanzitutto sottolineato l'importanza di assicurarsi che la Convenzione non possa applicarsi nel contesto di un procedimento penale. Si tratta in particolare di evitare che la Convenzione ostacoli un sequestro conservativo o probatorio necessario all'istruzione di una causa penale. In effetti, questo fatto sarebbe diametralmente opposto alla prassi svizzera secondo cui i sequestri nel procedimento penale possono interessare anche i beni patrimoniali di uno Stato estero quando non servono a compiti sovrani ma a compiti *jure gestionis*. Il Cantone di Ginevra chiede quindi formalmente che il Consiglio federale depositi una dichiarazione interpretativa secondo cui la Svizzera ritiene che la Convenzione non si applica ai procedimenti penali.

In seguito, il Cantone di Ginevra ha rivolto alla DDIP una serie di osservazioni e richieste concernenti:

- le disposizioni di natura procedurale, in particolare i termini, i privilegi e le immunità nel corso del procedimento (art. 23 par. 1 lett. b, art. 23 par. 3 e art. 24 par. 1 e 2 della Convenzione); e
- le disposizioni relative alle immunità giurisdizionali in materia di contratto di lavoro (art. 11 par. 2 della Convenzione).

Secondo il Cantone di Ginevra, il fatto che la Convenzione preveda termini di quattro mesi tra la notificazione della citazione e una sentenza contumaciale (art. 23 par. 1 lett. b) contraddice ai principi di celerità e di semplicità che reggono la procedura inerente al diritto del lavoro in Svizzera. Inoltre, il termine di quattro mesi per ricorrere contro una sentenza contumaciale è considerato eccessivo e incompatibile con il principio di celerità sunnominato. Questi due punti criticati si rivelano ancor più gravi qualora lo Stato interessato abbia scelto Ginevra come recapito per la causa in questione. Il Cantone di Ginevra propone di stabilire in una dichiarazione interpretativa che la Svizzera intende queste disposizioni nel senso che occorre rispettare i due termini di quattro mesi ogni volta che la notificazione della citazione e la notificazione della sentenza contumaciale hanno avuto luogo per via diplomatica. Pertanto, *a contrario*, tali termini non dovrebbero essere rispettati qualora lo Stato abbia scelto il proprio recapito (studio del suo patrocinatore o rappresentanza diplomatica) nel Cantone del tribunale davanti al quale è stato citato.

Per quanto concerne le immunità e i privilegi nel corso del procedimento, il Cantone di Ginevra indica che l'articolo 343 del Codice delle obbligazioni – che prevede che il giudice può infliggere una multa alla parte temeraria e addossarle le tasse e spese o parti di esse – diverrà inapplicabile di fronte all'articolo 24 paragrafo 1 della Convenzione. Si suggerisce quindi di considerare un'eventuale modifica del Codice delle obbligazioni a questo proposito. Il Cantone di Ginevra osserva in seguito che l'articolo 24 paragrafo 2 della Convenzione vieterebbe alle autorità ginevrine di applicare la legislazione cantonale che permette di subordinare la ricevibilità di una richiesta di perizia, di un reclamo o di un'istanza di annullamento di una sentenza contumaciale al pagamento di un anticipo delle spese o di un emolumento per l'iscrizione a ruolo.

Il Cantone di Ginevra formula infine alcune osservazioni riguardanti le immunità giurisdizionali per i contratti di lavoro, in particolare per quanto concerne il progetto di dichiarazione interpretativa dell'articolo 11 paragrafo 2 lettera b numero iv elaborato dalla DDIP. Suggerisce di completare la

dichiarazione interpretativa al fine di poter tenere conto della natura dell'attività del lavoratore in ogni caso specifico, conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale.

Il Cantone di Ginevra fa inoltre notare che, in virtù dell'articolo 11 paragrafo 2 lettera c della Convenzione, non sarà più possibile avviare un procedimento contro uno Stato estero qualora un o una dipendente promuova un'azione ritenendo che la sua candidatura sia stata scartata a causa del sesso o qualora chieda di essere riassunto. In questi casi si impedirebbe l'applicazione degli articoli 3 capoverso 2, 5 capoverso 2 e 10 della legge federale sulla parità dei sessi (LPar). Il Cantone di Ginevra propone due soluzioni: il Consiglio federale potrebbe formulare una riserva a proposito dell'applicazione della LPar oppure, ai fini della trasparenza e della leggibilità, modificare la LPar in modo tale da porre una riserva sull'applicazione della Convenzione.

Sempre in materia di contratto di lavoro, il Cantone di Ginevra suggerisce che una dichiarazione interpretativa precisi espressamente che l'articolo 11 paragrafo 2 lettera c della Convenzione non possa essere invocato qualora il lavoratore faccia valere che i suoi rapporti di lavoro erano formalmente di durata determinata, ma effettivamente di durata indeterminata. Tale precisazione sarebbe necessaria per garantire che un'istanza non sia dichiarata irricevibile se tende a ottenere il pagamento del salario fino al termine di disdetta e che il dipendente sostenga di essere stato privato di detto termine dalla conclusione di diversi contratti di durata determinata, l'ultimo dei quali non sarebbe stato prorogato.

Infine, in relazione all'articolo 11 paragrafo 2 lettera d della Convenzione (azione relativa allo scioglimento dei rapporti di lavoro) il Cantone di Ginevra solleva la questione se non sia il caso di formulare una dichiarazione interpretativa per evitare che la sola discrezione di un capo di Stato, di un capo di governo o di un ministro degli affari esteri possa decidere che un'azione determinata possa pregiudicare la sicurezza dello Stato datore di lavoro, risultandone come conseguenza che l'immunità di tale stato sarebbe ammessa.

#### **4 Conclusioni**

L'indagine conoscitiva ha evidenziato che i Cantoni non sollevano obiezioni fondamentali alla ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni da parte della Svizzera. I Cantoni hanno tuttavia indicato problematiche attinenti a tre categorie: il campo d'applicazione della Convenzione, i diritti umani e la procedura. Tali questioni devono essere approfondite e saranno trattate nel messaggio del Consiglio federale relativo alla ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni. Qualora la ratifica della Convenzione sollevi problemi di compatibilità con il diritto nazionale, occorrerà decidere se la ratifica dovrà essere accompagnata da dichiarazioni interpretative o riserve, o se sarà necessario modificare la legislazione nazionale.