

89.074

**Messaggio**

**concernente l'approvazione della Convenzione  
del Consiglio d'Europa del 24 aprile 1986  
sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni  
internazionali non governative (STE n. 124)**

del 15 novembre 1989

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo un disegno di decreto federale concernente l'approvazione della Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali non governative (qui di seguito ONG), conclusa a Strasburgo il 24 aprile 1986, proponendovene l'adozione.

15 novembre 1989

In nome del Consiglio federale svizzero:  
Il vicepresidente, Koller  
Il cancelliere della Confederazione, Buser



## Compendio

*Dalla fine della Seconda guerra mondiale le organizzazioni internazionali non governative (ONG) hanno acquistato sempre maggiore importanza e il loro flusso si estende a poco a poco a tutti i continenti. Esse sono state addirittura descritte come l'odierna «società civile soprannazionale».*

*In considerazione dell'incontestata importanza sociologica delle ONG, è paradossale che esse non beneficino di alcun statuto giuridico a livello internazionale, eccettuate talune allusioni nei testi internazionali (per es. l'art. 71 dello Statuto delle Nazioni Unite).*

*È interessante e significativo constatare che i primi passi per definire i requisiti minimi di uno statuto internazionale siano stati intrapresi dal Consiglio d'Europa per il tramite dell'adozione della Convenzione europea del 24 aprile 1986 sul riconoscimento dello statuto giuridico delle ONG.*

*I lavori del Consiglio d'Europa sono infatti sempre stati notevolmente influenzati dalle ONG, che beneficiano in larga misura di uno statuto consultivo presso questa organizzazione. La Convenzione ha lo scopo di garantire in seno agli Stati contraenti il riconoscimento di diritto della personalità e della capacità giuridica di cui le ONG dispongono nello Stato della loro sede statutaria. Questo strumento giuridico costituisce un contributo auspicabile e indispensabile di promovimento delle relazioni internazionali.*

*A tutt'oggi la Convenzione è stata firmata dall'Austria, dal Belgio, dal Portogallo e dalla Svizzera. Essa è stata inoltre ratificata dalla Gran Bretagna (3 febbraio 1989) e dalla Grecia (30 giugno 1989).*

*Rispetto alle nostre norme generali sul diritto delle società, la Convenzione offre il vantaggio di essere applicabile alle sole ONG. D'altra parte essa consente di tenere conto delle loro peculiarità e dei loro problemi specifici. La Convenzione è poi particolarmente importante per il nostro Paese, dal momento che la Svizzera occupa il quinto posto dopo la Francia, il Belgio, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti per il numero di ONG che vi sono stabilite.*

*Pertanto il Consiglio federale propone la ratifica della Convenzione.*

## Messaggio

### 1 Parte generale

#### 11 Cenno storico

Le organizzazioni internazionali non governative – qui di seguito ONG – appaiono alla fine del 19° e all'inizio del 20° secolo. A quell'epoca le relazioni internazionali registrano un notevole incremento grazie all'afflusso di nuove ricchezze, allo sviluppo dei mezzi di comunicazione e allo sfruttamento di enormi fonti di energia. La rivoluzione industriale fa sentire tutti i suoi effetti. Le relazioni tra Stati si limitavano essenzialmente alla politica, a scapito degli altri scambi. Per far fronte a questa situazione, gli interessi privati furono costretti ad organizzarsi e a conquistare in modo autonomo il loro posto in seno alla comunità internazionale. Sorsero allora diverse organizzazioni con vocazione internazionale, ma senza carattere ufficiale e composte da persone private o da associazioni private.

Le prime ONG sono state istituite in Europa occidentale e nell'America del Nord, ossia in un ambiente culturale tradizionalmente favorevole alle libertà fondamentali, come il diritto d'associazione, di riunione e di informazione. All'inizio esse perseguono unicamente scopi umanitari (British and Foreign Antislavery Society, 1823), religiosi (World Evangelical Alliance, 1840), scientifici (International Law Association, ILA, 1873) o sociali (Young Men's Christian Association, 1855). Quest'ultima è una delle più antiche ONG moderne e viene citata come predecessore del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), organizzazione prestigiosa fondata a Ginevra nel 1863, il cui ruolo e influsso è conosciuto nel mondo intero.

Questo movimento associativo soprannazionale si sviluppa sempre più e si estende a poco a poco a tutti gli altri settori dell'attività umana: politico (Internazionale socialista), commerciale (Camera di commercio internazionale, CCI), sindacale (Confederazione europea dei sindacati, CES), medico (Associazione medica mondiale), professionale (Federazione internazionale dei musicisti), sportivo (Comitato olimpico internazionale, COI).

Questa enumerazione non è affatto esaustiva.

Le due guerre mondiali, segnatamente la Seconda, provocano una forte regressione del movimento. La loro storia lo conferma: le ONG possono svilupparsi favorevolmente soltanto in seno a società liberali che offrano loro tutte le garanzie dal profilo politico e socio-economico. Esse devono potersi costituire liberamente, senza interventi esterni, e poter comunicare senza ostacoli con i gruppi simili di altri Paesi. Orbene, uno dei primi interventi dei regimi totalitari fascista e nazista fu la soppressione delle ONG, rispettivamente la loro integrazione in un movimento onnipotente diretto dallo Stato.

Dalla fine della Seconda guerra mondiale il numero delle ONG è aumentato considerevolmente, di pari passo con la diversità degli obiettivi perseguiti. A poco a poco esse hanno esteso il loro influsso a tutti i continenti. L'impulso

decisivo è comunque stato dato dalla creazione delle Nazioni Unite e dall'articolo 71 del loro Statuto. Questa disposizione ha il seguente tenore:

Il Consiglio economico e sociale può prendere qualsiasi disposizione appropriata per consultare le organizzazioni non governative che si occupano di problemi che rientrano nelle sue competenze. Queste disposizioni possono applicarsi a organizzazioni internazionali e, se del caso, a organizzazioni nazionali, previa consultazione del membro interessato da parte dell'Organizzazione.

Grazie a questo documento le ONG hanno assunto un'estensione mai vista prima di allora. Oggi ancora le ONG stabiliscono la loro sede negli Stati che hanno un'antica tradizione di rispetto delle libertà pubbliche.

## 12 Ruolo delle ONG nella vita internazionale

Facilitando il contatto e la cooperazione tra individui al di là delle frontiere nazionali, le ONG svolgono un'attività parallela alle relazioni tra gli Stati. Per garantire la difesa e il promovimento degli interessi che sostengono, le ONG si sforzano di intervenire presso le organizzazioni intergovernative operanti nei settori che le concernono. Oggigiorno le autorità governative e le ONG collaborano praticamente in tutti i settori: le ONG possono attirare l'attenzione dei Governi e delle organizzazioni intergovernative sugli aspetti di azioni che giudicano contestabili. Talvolta esse svolgono un ruolo importante e temuto di «pressure groups» e in altre occasioni un'azione moderatrice.

Inoltre le ONG diffondono nei media e nel pubblico gli obiettivi e gli ideali delle organizzazioni intergovernative. Spesso i loro membri partecipano come osservatori ai comitati di esperti governativi o assistono alle conferenze internazionali. In genere esse dispongono di un personale altamente qualificato che rende grandi servizi alla comunità internazionale. In tal modo partecipano attivamente al processo di sviluppo e di codificazione del diritto internazionale. Si pensi a questo proposto al ruolo svolto dall'ILA o a quello svolto dal CICR, che ha elaborato i disegni delle Convenzioni di Ginevra del 1949 per la protezione delle vittime della guerra (RS 0.518.12, RS 0.518.23, RS 0.518.42 RS 0.518.51) e, in tempi più recenti, i Protocolli aggiuntivi del 1977 a queste Convenzioni (RS 0.518.521, RS 0518.522). Menzioniamo altresì la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene e dei trattamenti inumani o degradanti (RS 0.106, RU 1989 150) che ha per origine un disegno della Commissione internazionale dei giuristi. La Fondazione Carnegie per la pace internazionale - associata per l'occasione all'Alto commissariato per i rifugiati - ha organizzato la riunione sfociata nel 1967 nell'adozione del Protocollo di revisione della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati (RS 0.142.30, RS 0.142.301).

È d'altra parte storicamente provato che in numerosi casi le ONG hanno preso importanti iniziative in settori nei quali i Governi esitavano ad assumere responsabilità.

Esse hanno per esempio particolarmente improntato i seguenti settori: abolizione della schiavitù, protezione dei diritti sindacali, protezione dell'infanzia, conquista del suffragio femminile, lotta contro la tortura e la discriminazione razziale, insegnamento obbligatorio.

Non va altresì dimenticato il ruolo svolto da talune organizzazioni di carattere privato nella formazione di nuovi Stati nel corso del 19° secolo (unificazione dell'Italia e della Germania) e in quella dello Stato d'Israele nel corso del 20° secolo. Numerose organizzazioni intergovernative sono sorte grazie all'azione delle ONG. In questo senso, l'Associazione internazionale per la protezione dei lavoratori ha svolto un ruolo preponderante nella creazione dell'Ufficio internazionale del lavoro (UIL). Dal canto suo, l'ILA ha contribuito alla creazione del Comitato marittimo internazionale.

La creazione del Consiglio d'Europa non può essere dissociata dall'importante iniziativa presa nel maggio del 1948 da un organismo non ufficiale. A quell'epoca infatti si era riunita all'Aia, sotto la denominazione di «congresso dell'Europa», una conferenza internazionale presieduta da sir Winston Churchill.

Tutti questi esempi dimostrano l'importanza considerevole del ruolo delle ONG nel mondo.

Differentemente dalle associazioni e dalle fondazioni - i cui scopi sono circoscritti ad uno solo Stato - le ONG, pur essendo formalmente organizzazioni nazionali, esercitano e perseguono attività e obiettivi internazionali. Inoltre esse si riuniscono in diversi Paesi e impiegano personale proveniente da differenti nazioni.

Tutte queste attività internazionali sono evidentemente fonte di problemi, ragione per la quale le ONG conoscono difficoltà maggiori e più complesse di quelle delle associazioni e delle fondazioni. L'atteggiamento dei diversi Stati nei confronti delle ONG varia pure fortemente. Esistono per esempio Stati che praticano una politica molto liberale in materia di diritto delle società, come la Svizzera, la Francia o la Gran Bretagna e altri Stati, come la Grecia o l'Italia, che praticano una politica più restrittiva. Queste differenze tra le legislazioni nazionali assumono talvolta un aspetto positivo, visto che consentono alle ONG di stabilire la loro sede nello Stato più favorevole. D'altra parte, tali differenze possono provocare una serie di inconvenienti che rendono più ardua l'espansione delle strutture e delle attività a livello internazionale: l'ONG che ha la propria sede in uno Stato potrebbe non essere riconosciuta in un altro Stato e impedita di trasferirvi la sede; in taluni Paesi che non prevedono l'assimilazione totale alle organizzazioni corrispondenti della legislazione nazionale le ONG devono per esempio adempiere le condizioni di ottenimento della personalità giuridica previste dal diritto nazionale prima di poter effettuare atti giuridici, come per esempio acquistare immobili o ricevere liberalità.

Nonostante i numerosi tentativi per facilitare il compito delle ONG a livello nazionale, non esistono ancora strumenti internazionali che consentano di snellire le attività delle ONG nelle relazioni internazionali.

È certo vero che nel 1956 la Conferenza di diritto internazionale privato dell'Aia ha adottato una Convenzione sul riconoscimento della personalità giuridica delle società, delle associazioni e delle fondazioni. Tuttavia questa Convenzione non è mai entrata in vigore, visto che non è stata ratificata da un numero sufficiente di Stati. Inoltre essa mirava soprattutto le società commerciali. Nel 1959, l'Unione delle associazioni internazionali (UAI) ha redatto a

sua volta un disegno di convenzione inteso a raccomandare agli Stati la facilitazione delle attività associative. Anche questo disegno è stato abbandonato. Quanto alla convenzione di Bruxelles del 1968 sul riconoscimento mutuo delle società e delle persone giuridiche essa non è entrata in vigore a tutt'oggi e concerne unicamente le società e persone giuridiche che svolgono un'attività commerciale.

### **13      Politica di apertura della Svizzera nei confronti delle ONG**

Come menzionato più sopra, le ONG sono l'emanazione di società di tipo liberale: pertanto hanno trovato in Svizzera un terreno fertile per il loro insediamento.

La vocazione internazionale più che centenaria di Ginevra va particolarmente sottolineata in questo contesto. Essa si fonda specialmente sull'ideale umanitario che ha ispirato la creazione del CICR nel 1863. La scelta di Ginevra come sede della Società delle Nazioni e dell'UIL ha favorito l'insediamento delle ONG in Svizzera. Esse vi si sono stabilite in grande numero soprattutto dopo la Seconda guerra mondiale in seguito all'istituzione della succursale ginevrina delle Nazioni Unite e di numerose istituzioni specializzate. L'esempio di Ginevra è stato seguito in altre città e Cantoni, anche se a un ritmo più lento.

È difficile accertare il numero delle ONG visto che esse non sono necessariamente iscritte in un registro pubblico: si ritiene comunque che siano circa 300.

Le autorità federali e i Cantoni principalmente interessati si sforzano di agevolare nella misura del possibile l'attività generale delle ONG. Le ONG con sede a Ginevra hanno collaborato alla creazione di una specie di «Cartello di interessi» e hanno istituito sin dal 1929 la «Fédération des institutions internationales établies à Genève», organismo meglio conosciuto sotto l'abbreviatura FIIG. Il ruolo svolto dalla FIIG è quello di un organo di coordinamento e di rappresentanza delle organizzazioni che ne fanno parte. In questo modo è stato possibile agevolare la soluzione dei problemi amministrativi e tecnici vincolati alla presenza a Ginevra di un numero sempre maggiore di organizzazioni internazionali.

Le autorità federali e locali si sforzano di facilitare la tenuta di congressi internazionali, una delle attività principali delle ONG, mettendo a loro disposizione le infrastrutture necessarie a condizioni favorevoli. Questi congressi si ripercuotono positivamente sulla reputazione del nostro Paese.

### **14      Statuto giuridico delle ONG in Svizzera**

In Svizzera le istituzioni che esercitano un'attività non lucrativa e che svolgono una funzione di utilità pubblica possono rivestire la forma giuridica di associazioni o fondazioni.

Il legislatore svizzero garantisce loro la massima libertà e riduce ad un minimo il proprio intervento. D'altra parte nessuna disposizione particolare disciplina le associazioni e fondazioni attive a livello internazionale.

Il regime più liberale è quello applicato alle associazioni (art. 60 segg. CC) in quanto società di persone organizzate in modo corporativo allo scopo di perseguire una finalità non economica. Gli statuti dell'associazione devono essere stesi per scritto e contenere le disposizioni necessarie circa lo scopo, le risorse e l'organizzazione. L'associazione non sottostà ad alcuna tutela amministrativa e non deve chiedere un'autorizzazione. A condizione che non eserciti alcuna attività lucrativa in forma commerciale essa non ha alcun obbligo di iscrizione. L'associazione fruisce della personalità giuridica appena dispone degli organi e degli statuti prescritti per legge. Essa può avere un nome e disporre di un patrimonio, come pure comparire in giudizio.

Pur essendo sottoposta al rispetto di talune forme, la fondazione (art. 80 segg. CC) beneficia parimenti di un regime liberale. Essa viene creata destinando un patrimonio ad uno speciale scopo. Di norma acquista la personalità giuridica soltanto con l'iscrizione nel registro di commercio. Le fondazioni sottostanno alla vigilanza della collettività pubblica dalla quale dipendono in funzione del loro scopo (Confederazione, Cantone, Comune).

Dal profilo fiscale, le ONG che perseguono scopi di utilità pubblica sono esentate a questo titolo dall'imposta federale, cantonale e comunale sul reddito e sulla sostanza. Per poter essere dichiarate di utilità pubblica la loro attività deve essere di interesse generale e i loro membri devono accettare sacrifici finanziari per raggiungere lo scopo sociale: essi devono dunque agire in modo disinteressato.

Entro i limiti della legislazione concernente l'attività lucrativa degli stranieri, le autorità federali si sono sempre sforzate di dare un seguito favorevole alle richieste presentate dalle ONG, purché si trattasse di personale dirigente.

## 15 **Genesi e oggetto della Convenzione**

A partire dal 1951 il Consiglio d'Europa ha riconosciuto l'importanza delle ONG e del loro contributo alle proprie attività. Esso ha quindi adottato una risoluzione che prevede la consultazione delle ONG su problemi di sua competenza e in seguito, a contare dal 1954, talune direttive in vista della concessione di uno statuto consultivo a un gruppo di ONG; nel 1972, infine, il Comitato dei ministri ha adottato la Risoluzione (72) 35 sulle relazioni del Consiglio d'Europa con le ONG (con o senza statuto consultivo).

Nel 1981, su proposta del Comitato europeo per la cooperazione giuridica, il Comitato dei ministri, parimenti conscio dell'assenza di qualsiasi strumento internazionale atto ad agevolare le attività delle ONG a livello internazionale, ha affidato ad un comitato di esperti il mandato esplorativo di studiare la possibilità di un'azione intergovernativa a livello europeo in questo settore. Sulla scorta di un rapporto del Comitato europeo per la cooperazione giuridica ispirato ai lavori del comitato di esperti, il Comitato dei ministri ha affidato ad un nuovo comitato ristretto il compito di elaborare uno strumento appropriato per le ONG; la Svizzera è stata invitata a partecipare ai lavori a causa dell'elevato numero di ONG stabilite sul suo territorio.

Dopo una serie di discussioni approfondite, gli esperti sono giunti alla conclusione che lo strumento appropriato per disciplinare il riconoscimento internazionale delle ONG era una convenzione, perché solo una convenzione avrebbe avuto un effetto vincolante fondato sulla reciprocità.

I lavori si sono conclusi con la messa a punto di un disegno di Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle ONG. Il disegno di convenzione è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 24 ottobre 1985 e aperto alla firma degli Stati membri il 24 aprile 1986 a Strasburgo.

La Convenzione si applica alle associazioni, alle fondazioni e alle altre istituzioni private di carattere internazionale.

Essa persegue lo scopo di garantire il pieno riconoscimento negli altri Stati contraenti della personalità e della capacità giuridica che un'ONG possiede nello Stato della propria sede statutaria. L'ONG che ha la propria sede statutaria in uno Stato contraente è quindi dispensata dall'obbligo di avviare una procedura di autorizzazione o di iscrizione in un altro Stato contraente o di assoggettarsi ad un'altra forma di pubblicazione per ottenere il riconoscimento della sua personalità e capacità giuridica. Per poter beneficiare dei vantaggi della Convenzione le ONG devono nondimeno soddisfare taluni criteri. Se taluni importanti interessi pubblici sono in gioco, la Convenzione prevede la limitazione dell'esercizio della capacità giuridica. Essa contiene inoltre una clausola specifica di ordine pubblico che consente di evitarne l'applicazione a talune condizioni enumerate esaustivamente.

La Convenzione non contiene alcuna norma sull'acquisto o la perdita della personalità giuridica delle ONG in diritto interno, né sul trasferimento della loro sede statutaria.

Essa non disciplina altresì lo statuto fiscale delle ONG, né altre questioni di fondo relative al reclutamento di personale straniero, al movimento di fondi, al controllo dei cambi o alle formalità doganali.

## **16 Valutazione generale della Convenzione**

Abbiamo rilevato più sopra che la Convenzione ha unicamente lo scopo di garantire il riconoscimento della personalità di un'ONG negli altri Stati contraenti.

La prassi svizzera in materia di riconoscimento di società e segnatamente di ONG straniera è sempre stata estremamente liberale. La legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato (LDIP, RS 291, RU 1988 II 1976) ha meramente consacrato in una legge questa politica d'apertura nei confronti delle ONG straniera (art. 165 LDIP).

Infatti il nostro ordinamento giuridico riconosce di norma a priori e a tutti gli effetti di legge qualsiasi ONG straniera che esiste in virtù della legislazione straniera che le è applicabile.

Da questo profilo la ratificazione della Convenzione da parte del nostro Paese non provocherebbe una modificazione rilevante della situazione giuridica attuale. Da un altro aspetto essa presenterebbe numerosi vantaggi innegabili.

D'ora in poi la personalità e la capacità giuridica di un'ONG avente la propria sede statutaria in Svizzera sarebbero riconosciute in tutti gli altri Stati contraenti, compresi quelli che applicano una legislazione più restrittiva in questo settore. La cerchia degli Stati contraenti sarà ancora più vasta dal momento che la Convenzione è aperta a ogni Stato terzo e non solo agli Stati membri del Consiglio d'Europa (cfr. nondimeno l'art. 7).

D'altra parte la Convenzione è il primo strumento giuridico che disciplina il riconoscimento internazionale delle ONG; essa consente di distinguere meglio di quanto non facciano le norme della LDIP sulle società straniere il carattere specifico delle ONG e i loro complessi problemi di funzionamento. Contiene norme precise su punti sinora non chiariti e adotta uno spiccato sistema di salvaguardia dei valori giuridici essenziali e dell'ordine pubblico di ogni Stato contraente. Ne consegue che l'organismo statale per il commercio estero di uno Stato a sistema non liberale non potrebbe essere riconosciuto in Svizzera sotto la copertura formale di un'ONG; lo stesso dicasi di un'organizzazione intergovernativa. Anche se i partiti politici che perseguono obiettivi internazionali rientrano nel campo d'applicazione della Convenzione, essa non sarebbe assolutamente applicabile ai movimenti di liberazione nazionale (ETA, IRA, ASALA, ecc.).

In un'epoca in cui le ONG assumono sempre maggior rilievo la Convenzione costituisce un contributo auspicabile e indispensabile alle relazioni internazionali.

Visto che la Convenzione non tocca le legislazioni e le autorità cantonali non abbiano ritenuto necessario avviare una procedura di consultazione.

## **2 Parte speciale**

### **21 Campo d'applicazione materiale**

#### **211 Condizioni del riconoscimento**

Per poter beneficiare della Convenzione l'ONG deve adempiere le seguenti quattro condizioni:

##### **211.1 Perseguimento di uno scopo non lucrativo di utilità internazionale**

(art. 1 lett. a)

Le ONG non possono perseguire uno scopo lucrativo. Questo criterio assume una grande importanza. Esso consente di distinguere le ONG dalle società commerciali o da altre entità che hanno lo scopo di distribuire utili economici ai loro membri. Senza peraltro cambiare natura, un'ONG può realizzare un'utile nell'ambito di una precisa operazione (locazione di un immobile, vendita di una pubblicazione, ecc.), a condizione che questa operazione sia destinata a raggiungere uno scopo non lucrativo. L'ONG cessa di essere al beneficio della Convenzione non appena trasforma il suo scopo in uno scopo lucrativo.

Inoltre lo scopo di un'ONG deve essere di *utilità internazionale e non semplicemente di utilità locale o nazionale*. In altri termini, lo scopo deve essere utile alla comunità internazionale. Sono quindi esclusi dalla Convenzione i partiti politici e le altre organizzazioni politiche le cui finalità e attività sono incentrate sui problemi interni di un determinato Paese.

La Convenzione non definisce l'espressione «di utilità internazionale». Questa nozione non corrisponde a un concetto giuridico noto e potrebbe provocare difficoltà pratiche. Sarà compito della giurisprudenza di ognuno degli Stati contraenti concretizzare il senso di questa espressione. Il preambolo della Convenzione fornisce comunque talune indicazioni utili ai fini dell'interpretazione, visto che menziona il carattere di utilità per la comunità internazionale, esige un contributo all'attuazione degli scopi e dei principi dello Statuto delle Nazioni Unite e dello Statuto del Consiglio d'Europa e fa stato del carattere scientifico, culturale o di altra natura dell'attività. Queste precisazioni consentono parimenti di mettere meglio in luce la nozione di scopo non lucrativo.

Gli autori della Convenzione hanno deciso al termine di un nutrito dibattito di far riferimento contemporaneamente allo Statuto delle Nazioni Unite e allo Statuto del Consiglio d'Europa a causa delle differenze esistenti tra gli scopi e gli obiettivi di queste due organizzazioni.

Il riferimento allo Statuto delle Nazioni Unite sottolinea il carattere delle attività delle ONG, che comprende il rispetto della pace e dei diritti dell'uomo, il promovimento dello sviluppo di relazioni amichevoli tra gli Stati e il progresso economico e sociale.

Il riferimento allo Statuto del Consiglio d'Europa aggiunge a questa immagine il rispetto della libertà individuale, della libertà politica, della preminenza del diritto e dei principi che costituiscono il fondamento di ogni vera democrazia.

Il criterio della compatibilità con gli obiettivi e i principi dello Statuto delle Nazioni Unite e dello Statuto del Consiglio d'Europa non si applica soltanto agli scopi delle ONG, bensì anche ai mezzi per raggiungerli.

In questo senso l'ONG che persegue uno scopo pacifico ma ricorre a mezzi violenti per attuarli non ottempera alle condizioni poste dall'articolo 1.

Il periodo introduttivo dell'articolo 1 esige il carattere «privato» delle associazioni. Questo significa che la Convenzione si estende a qualsiasi ONG che non eserciti prerogative di potere politico, qualunque sia la natura dell'atto interno che la crea (diritto pubblico o privato, per gli Stati che operano questa distinzione). In questo modo l'ONG istituita per il tramite di un atto di diritto pubblico rientra nel campo d'applicazione della Convenzione, a condizione che non eserciti una funzione pubblica (per esempio l'Istituto nazionale francese di ricerche tropicali e, prima del 1928, le associazioni lussemburghesi senza scopo lucrativo istituite per legge, come la Croce Rossa lussemburghese e la Lega lussemburghese contro la tubercolosi).

## **221.2 Istituzione per il tramite di un atto fondato sul diritto interno di uno Stato contraente**

(art. 1 lett. b)

Da questa disposizione risulta che le organizzazioni e le istituzioni create da trattati o altri strumenti disciplinati dal diritto internazionale pubblico non rientrano nel campo d'applicazione della Convenzione.

La scelta dell'espressione «interno» piuttosto che «privato» si spiega soprattutto per il fatto che gli Stati anglo-sassoni ignorano la distinzione tra diritto pubblico e diritto privato.

Per atto di diritto interno bisogna di norma intendere ogni atto senza carattere diplomatico (per es. una decisione giudiziaria, un atto legislativo, un testamento o un contratto rogato da un notaio). In definitiva spetterà alla legislazione interna di ogni Stato contraente determinare che cosa si debba intendere per atto fondato sul diritto interno.

È opportuno rilevare che la maggioranza degli esperti ritiene che lo Stato chiamato a pronunciarsi sul riconoscimento di un'ONG non deve essere costretto a procedere ad un esame di merito per verificare se l'ONG è stata effettivamente istituita conformemente al diritto interno dello Stato di creazione, visto che l'articolo 3 della Convenzione prevede un metodo di prova puramente formale.

## **211.3 Esercizio di un'attività effettiva in almeno due Stati**

(art. 1 lett. c)

L'ONG deve svolgere un'attività effettiva in almeno due Stati. Nondimeno non è necessario che questi Stati siano Parti contraenti della Convenzione. Pertanto, le ONG stabilite in uno Stato contraente che svolgono la loro attività in un altro Stato che non ha ratificato la Convenzione (p. es. per lottare contro la fame in un Paese del Terzo mondo) non sono escluse dalla Convenzione.

Si noti altresì che un'ONG può essere composta esclusivamente da cittadini di uno Stato, a condizione che svolga un'attività internazionale in un altro Stato.

## **211.4 Sede statutaria sul territorio di uno Stato contraente e sede effettiva sul territorio di questo Stato o su quello di un altro Stato contraente**

(art. 1 lett. d)

La lettera d stabilisce due condizioni affinché l'ONG possa beneficiare della Convenzione: essa deve avere la sua sede statutaria sul territorio di uno Stato contraente e la sua sede effettiva in questo Stato o in un altro Stato contraente.

Concretamente questo significa che la Convenzione ha adottato un sistema di doppio ancoraggio: la sede effettiva di un'ONG che ha la sede statutaria in un Stato contraente senza possedervi però la direzione centrale deve trovarsi in un altro Stato contraente. La sede statutaria è importante perché di norma, conformemente alla legislazione della maggior parte dei Paesi membri del Consi-

glio d'Europa, condiziona il diritto applicabile alla struttura dell'ONG. La sede effettiva è evidentemente importante dal profilo pratico: questa seconda esigenza è stata adottata per offrire una certa protezione alle persone che concludono contratti con l'ONG, facendo in modo che i beni dell'ONG siano situati in uno degli Stati contraenti. Grazie alla doppia condizione posta dalla lettera d dell'articolo 1 la Convenzione vieta alle ONG di Stati non contraenti di avvalersi delle sue disposizioni.

## 22 Effetti del riconoscimento (art. 2 cpv. 1)

Il capoverso 1 dell'articolo 2 costituisce il perno centrale della Convenzione. Giusta questa disposizione la personalità e la capacità giuridica che l'ONG acquista in uno Stato contraente sono giuridicamente riconosciute negli altri Stati contraenti. La Convenzione consacra il principio dell'applicazione della legislazione della sede statutaria (art. 2 cpv. 1); nella maggior parte dei casi questa legislazione si confonde con quella dell'incorporazione. Il diritto che disciplina la personalità giuridica dell'ONG dal punto di vista materiale è quindi quello dello Stato in cui si trova la sede indicata nell'atto costitutivo, qualunque sia il luogo della sede o dell'attività principale (teoria della sede effettiva).

Per quanto concerne il luogo di creazione di un'ONG, gli esperti lo hanno considerato puramente casuale e alieno da qualsiasi nozione giuridica concreta. Per questa ragione la Convenzione ha preferito adottare il criterio della legislazione della sede statutaria. Questa scelta costituisce indubbiamente un importante cambiamento rispetto al diritto di quegli Stati le cui norme di conflitto rinviano alla sede effettiva, criterio questo che non si applica comunque alla Svizzera (cfr. n. 252).

Tuttavia, oltre al fatto che la legislazione della sede statutaria è quella alla quale l'ONG ha voluto sottoporsi, altre ragioni postulano a favore di questa scelta. Innanzitutto una ragione pratica: questa scelta consente di evitare qualsiasi rottura di continuità della personalità giuridica di un'ONG quando la sua sede effettiva muta per il fatto che il presidente o il segretario risiedono in un altro Stato, situazione che si incontra di frequente nella pratica.

Inoltre la scelta della legislazione della sede statutaria è giustificata dal fatto che gli Stati membri del Consiglio d'Europa formano uno spazio giuridico omogeneo caratterizzato da una sorta di mutuo riconoscimento tra sistemi giuridici. Infine, i motivi di ordine economico che fondano il principio della sede effettiva nel caso delle società commerciali non hanno la medesima importanza per le ONG che perseguono uno scopo non lucrativo.

Differentemente dalla Convenzione dell'Aia del 1° giugno 1956 concernente il riconoscimento della personalità giuridica delle società, associazioni e fondazioni (art. 5 cpv. 4) o dalla Convenzione di Bruxelles del 29 febbraio 1968 sul riconoscimento reciproco delle società e delle persone giuridiche (art. 7), la presente Convenzione non prevede espressamente che la personalità giuridica comporterà in tutti i casi la facoltà di comparire in giudizio, come attore o convenuto, nonché la capacità di possedere beni e di compiere atti giuridici. Essa si

distingue altresì da questi strumenti giuridici per il fatto che non contiene una clausola restrittiva giusta la quale i diritti che lo Stato di riconoscimento non concede alle associazioni e fondazioni del diritto interno potrebbero essere negati (art. 5 cpv. 2 della Convenzione dell'Aia; art. 7 primo periodo della Convenzione di Bruxelles).

Pur essendo auspicabile che la personalità giuridica di un'ONG comporti almeno i diritti fondamentali qui sopra menzionati, lo Stato di riconoscimento non ha tuttavia il diritto di negare alle ONG straniere i diritti che accorda alle ONG nazionali. A parer nostro insignire lo Stato di riconoscimento di un simile potere corrisponderebbe a svuotare la Convenzione del suo significato e a negare lo spirito che ne ha presieduto l'elaborazione.

Nessuna procedura speciale (autorizzazione anticipata, registrazione, ecc.) dovrà essere seguita per ottenere il riconoscimento.

## **23 Procedura**

### **231 Prove** (art. 3)

L'ONG che ottiene il riconoscimento in uno Stato contraente deve fornire la prova che è già stata costituita nello Stato della sede statutaria e che vi fruisce della personalità e della capacità giuridica.

È opportuno rilevare che lo Stato nel quale l'ONG desidera essere riconosciuta non deve verificare se la personalità giuridica è stata ottenuta regolarmente giusta la legislazione dello Stato della sede statutaria. Il controllo verte unicamente sulla presentazione dei documenti menzionati dall'articolo 3.

Le procedure di costituzione di un'ONG variano fortemente da uno Stato all'altro. Per l'acquisto della personalità o della capacità giuridica alcuni Stati esigono una registrazione, una forma di pubblicazione o un'autorizzazione (a volte addirittura l'adozione di un decreto), mentre altri Stati si accontentano di un semplice accordo scritto tra i membri fondatori. Nel primo caso la presentazione di un atto di registrazione o di pubblicazione o di un'altra autorizzazione amministrativa è sufficiente; invece negli Stati in cui un semplice accordo scritto dei membri fondatori è sufficiente per ottenere la personalità giuridica, l'accordo deve essere completato con un atto aggiuntivo che provi che l'accordo è stato effettivamente concluso alla data indicata. La Convenzione esige in questo caso un'attestazione da parte di un'autorità designata dallo Stato interessato. Questo provvedimento è inteso ad evitare qualsiasi confusione o il diniego eventuale per insufficienza di prove, come pure ad accelerare la procedura di riconoscimento.

In diritto svizzero l'obbligo di iscrizione esiste unicamente per le fondazioni, ma non per il gruppo più folto di ONG, ossia quello delle associazioni; quest'ultime devono iscriversi soltanto se svolgono un'attività in forma commerciale o industriale (art. 61 cpv. 2 CC). La Svizzera si accontenta d'altra parte della presentazione degli statuti. Orbene, per i motivi suesposti, gli esperti ritengono che la semplice presentazione degli statuti costituisce un mezzo di prova insufficiente.

Per quanto concerne la Svizzera, la presentazione di un estratto del registro di commercio attestato dall'Ufficio federale di giustizia ci sembra il mezzo più adeguato. Se si tratta di un'ONG non iscritta nel registro di commercio, essa dovrà fare attestare i propri statuti dall'Ufficio summenzionato. Per motivi di chiarezza rammentiamo che la presentazione di una simile attestazione non conferisce automaticamente all'ONG il diritto di farsi iscrivere nel registro di commercio.

## **232 Limiti degli effetti del riconoscimento**

Di norma la personalità e la capacità giuridica che un'ONG ha acquistato nello Stato della sua sede statutaria sono pienamente riconosciute negli altri Stati contraenti. La norma contempla nondimeno alcune eccezioni. In taluni Stati interessi pubblici importanti postulano restrizioni o procedure speciali per l'esercizio dei diritti che, nel loro insieme, costituiscono la capacità giuridica (p. es. la Lex Friedrich in Svizzera; in Francia si pensi al caso delle vecchie associazioni che non potevano ricevere donazioni e legati prima della legge del 9 ott. 1981).

Numerosi esperti auspicavano che per motivi di sicurezza del diritto la Convenzione prevedesse l'obbligo per ogni Stato contraente di comunicare al Segretario generale del Consiglio d'Europa una lista di queste restrizioni, limitazioni o procedure speciali al momento della firma e del deposito degli strumenti di ratificazione, di approvazione, di accettazione o di adesione, o in qualsiasi momento ulteriore.

Per ragioni pratiche e giuridiche l'opportunità di una simile lista è stata contestata. In definitiva questo punto di vista è prevalso a causa della difficoltà di enumerare a priori tutte le restrizioni esistenti negli Stati contraenti.

Benché l'espressione «procedure speciali» dell'articolo 2 capoverso 2 manchi di chiarezza, si può partire dall'idea che si tratti di speciali procedure di autorizzazione per il compimento di determinati atti giuridici (p. es. l'acquisto di immobili) o per l'esercizio di talune attività (p. es. autorizzazione di polizia economica).

## **233 Eccezioni al riconoscimento**

(art. 4)

L'articolo 4 costituisce una valvola di sicurezza destinata a controbilanciare gli effetti del riconoscimento automatico della personalità.

L'articolo 1 enumera le condizioni alle quali un'ONG può invocare il beneficio della Convenzione. Tali condizioni devono esistere non soltanto al momento della domanda di riconoscimento in un altro Stato, bensì anche per tutta la durata di attività in uno Stato. Il venir meno di una di queste condizioni sopprime automaticamente il diritto di beneficiare della Convenzione.

L'articolo 4 può invece essere applicato anche se le condizioni poste dall'articolo 1 sono adempite. Si tratta di una clausola concreta di ordine pubblico che enumera in modo esaustivo i motivi di non riconoscimento.

Il nostro Paese avrebbe auspicato l'adozione di una clausola generale di ordine pubblico partendo dall'idea – generalmente prevalsa alla Conferenza dell'Aia – che soltanto una simile clausola avrebbe consentito di inglobare tutti i casi possibili (segnatamente quello dei «pressure groups»), visto che l'enumerazione dell'articolo 4 mira soprattutto i fenomeni o avvenimenti di carattere politico.

In definitiva è stato deciso di rinunciare al riferimento globale all'ordine pubblico di uno Stato contraente e di precisare, giusta la formula del paragrafo 2 dell'articolo 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, i motivi per i quali il riconoscimento della personalità può essere negato da un altro Stato contraente.

Per completare i motivi di ordine interno enumerati dalla lettera a, la lettera b introduce un elemento internazionale.

È infatti inammissibile che in seno ad una comunità così unita come il Consiglio d'Europa un'ONG possa essere ammessa in uno Stato dove le sue attività sono legali, se è notorio che persegue lo scopo di esercitare in un altro Stato attività ivi considerate illegali. Ne risulterebbe una situazione contraria al desiderio di promuovere buone relazioni tra gli Stati europei.

La proposta di aggiungere all'enumerazione dell'articolo 4 l'espressione «interessi economici superiori» è stata in definitiva scartata dal momento che è stata giudicata incompatibile con il principio della libertà di associazione e con quello del carattere non lucrativo delle ONG.

## **24 Clausole finali**

Gli articoli 5, 6, 7 capoverso 2, 8, 10 e 11 costituiscono le clausole tipo di tutti gli strumenti giuridici del Consiglio d'Europa.

L'articolo 7 capoverso 1 prevede che dopo l'entrata in vigore della Convenzione il Comitato dei ministri potrà invitare qualsiasi Stato non membro del Consiglio d'Europa ad aderire alla Convenzione. Questa disposizione è di particolare rilievo. Infatti nell'adottare una convenzione aperta il Comitato dei ministri ha voluto tener conto delle attività internazionali delle ONG, attività estese a tutti i continenti.

L'articolo 9 merita particolare attenzione: esso prevede infatti che non è ammessa alcuna riserva. I suoi autori hanno voluto dimostrare che la Convenzione contiene principi minimi ai quali gli Stati contraenti non possono derogare senza portare pregiudizio alla sua sostanza.

## **25 La Convenzione, gli altri trattati internazionali e le norme autonome di conflitto del diritto internazionale privato svizzero in materia di società**

### **251 Rapporti tra la Convenzione e gli altri trattati internazionali che vincolano la Svizzera**

Esiste una fitta rete di trattati internazionali vincolanti il nostro Paese e relativi al riconoscimento reciproco delle persone giuridiche e delle società disciplinate

dalle legislazioni delle Parti contraenti. Questo riconoscimento reciproco è garantito da una disposizione inserita in un trattato di commercio e di cooperazione o in un trattato di amicizia e di domicilio.

In caso di conflitto tra le norme di questi trattati e la presente Convenzione, si tratterà di applicare regole pertinenti (*lex specialis, lex posterior, favor recognitionis*).

## **252 La Convenzione e le norme autonome del diritto internazionale privato svizzero**

All'infuori dei trattati, il riconoscimento in Svizzera delle società straniere e in particolare delle ONG è disciplinato dalla LDIP.

Giusta la LDIP il termine di «società» in senso lato si applica segnatamente anche alle associazioni e fondazioni e quindi alle ONG (art. 146 cpv. 1).

Le nostre norme in materia di riconoscimento poggiano sui medesimi principi fondamentali che hanno ispirato la Convenzione. Infatti, in modo simile alla Convenzione la nostra legislazione riconosce pienamente qualsiasi ONG straniera esistente in virtù della legislazione straniera che le è applicabile. La caratteristica del sistema risiede pertanto nell'assenza della necessità di una decisione individuale di riconoscimento. Il riconoscimento avviene a priori e direttamente (*de plano*), ossia senza decisione amministrativa o giudiziaria.

Il riconoscimento si estende anche ai tipi di ONG sconosciuti in diritto svizzero.

Quanto alla legislazione che disciplina le ONG in diritto internazionale privato svizzero, anche la LDIP si fonda innanzitutto sulla teoria dell'incorporazione (art. 154 cpv. 1).

Ratificando la Convenzione la Svizzera adotterà in pari tempo soluzioni conformi alla LDIP nonché uno strumento adeguato alla natura specifica e ai bisogni delle ONG.

La necessità di ratificare la Convenzione si impone ancor più per il fatto, più sopra menzionato, che il nostro Paese occupa il quinto posto dopo la Francia, il Belgio, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti per il numero di ONG che vi sono stabilite.

## **3 Conclusione e proposta**

La Convenzione è stata finora firmata dall'Austria, dal Belgio, dalla Grecia, dal Portogallo e dalla Svizzera, nonché ratificata dalla Gran Bretagna (3 feb. 1989) e dalla Grecia (30 giu. 1989).

La Convenzione potenzia la sicurezza del diritto nei rapporti tra gli Stati contraenti e agevola il riconoscimento reciproco delle ONG tra i medesimi. Nelle grandi linee essa consacra i principi che la LDIP sancisce per le società.

Per tutti questi motivi vi proponiamo di approvare la Convenzione adottando l'allegato disegno di decreto federale.

#### 4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo di personale

Non è possibile escludere che i compiti vincolati al riconoscimento delle ONG in virtù della Convenzione provochino un aumento di lavoro, specialmente presso l'Ufficio federale di giustizia (autenticazione degli estratti del registro di commercio o degli statuti). Questa circostanza non ci sembra idonea a giustificare di per sé stessa una richiesta di personale supplementare. Ci riserviamo comunque la possibilità di sottoporvi una proposta in questo senso al momento della ratificazione di un ulteriore strumento internazionale di maggiore portata, visto che il numero di trattati internazionali ai quali il nostro Paese partecipa crea insensibilmente un aumento della mole di lavoro, specialmente per quanto concerne il diritto internazionale privato.

#### 5 Relazioni con il diritto europeo

Adottando la Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle ONG, il Consiglio d'Europa ha contribuito allo sviluppo della legislazione sui trattati internazionali in un campo di sua competenza. Per sua propria natura e per gli obiettivi che persegue, questo organismo deve favorire l'espansione internazionale di istituzioni che perseguono uno scopo ideale e che esercitano attività nel settore sociale o culturale. È per l'appunto questa sua peculiarità che giustifica l'esistenza del Consiglio d'Europa rispetto ad altre organizzazioni europee (cfr. a questo proposito il nostro rapporto del 24 agosto 1988 sulla posizione della Svizzera nel processo d'integrazione europea, FF 1988 III 272-274).

Per quanto concerne la legislazione europea emanata da fonti diverse dal Consiglio d'Europa, in particolare la legislazione della CEE, quella dell'AELS e gli altri accordi di libero scambio, la ratificazione della Convenzione non provoca nessuna implicazione giuridica per il nostro Paese. Dal profilo politico va nondimeno sottolineato che in generale lo sviluppo dell'integrazione europea è caratterizzato – forse ancora più di quanto è usuale nelle relazioni mondiali – da una fitta rete di interconnessioni orizzontali e verticali. Orbene, è giust'appunto il desiderio di porre fine ai rapporti puramente interstatali, sostituendoli con un sistema di riferimento più diversificato, che è all'origine della creazione della CEE. È importante constatare che questo sistema di riferimento non presenta unicamente un carattere «soprannazionale», ma ingloba pure le ONG e i singoli individui. Per questa ragione la CEE ricorre ai servizi di numerose ONG per raggiungere i propri obiettivi. La gamma degli obiettivi va dagli scopi puramente ideali a quelli economici. Trattandosi del mercato interno e dello spazio economico europeo si possono citare a mo' di esempio gli importanti compiti svolti dagli organismi europei di normalizzazione CEN/CENELEC. Giusta l'articolo 229 capoverso 2 CEE, la Comunità europea mantiene numerosi rapporti con le ONG, specialmente nel campo dell'aiuto allo sviluppo.

Sulla scorta di questa analisi generale della struttura del diritto europeo sarebbe auspicabile che la Svizzera riconosca – nel ratificare un trattato internazionale – l'importanza del ruolo svolto dalle ONG e tenga conto della natura e degli imperativi dell'integrazione attuale, europea e mondiale.

## 6 Programma di legislatura

Il presente disegno non è menzionato espressamente nel programma di legislatura 1987-1991 (FF 1988 I 434). Nondimeno il nostro quarto rapporto del 24 febbraio 1988 sulla posizione della Svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa (FF 1988 II 233) accorda un'importanza prioritaria alla ratificazione di questa convenzione.

## 7 Costituzionalità

Il decreto federale concernente la Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle ONG poggia sull'articolo 8 Cost. che conferisce alla Confederazione la competenza di concludere trattati internazionali. L'Assemblea federale è competente in virtù dell'articolo 85 numero 5 Cost. La Convenzione può essere denunciata in qualsiasi momento e non prevede l'adesione ad un'organizzazione internazionale. Essa non implica nemmeno un'unificazione multilaterale del diritto ai sensi dell'articolo 89 capoverso 3 lettera c Cost. Giusta una prassi costante fanno parte esclusivamente di questa categoria i trattati che poggiano su un diritto unificato generato multilateralmente, disciplinano in modo esauriente un campo giuridico determinato, sostituiscono o almeno completano immediatamente il diritto interno e le cui disposizioni sono direttamente applicabili (FF 1988 I 694, 1988 II 801, 1987 III 150). Come indicato più sopra, la Convenzione ha unicamente lo scopo di garantire il pieno riconoscimento in tutti gli Stati contraenti della personalità e della capacità giuridica che le ONG hanno acquistato nello Stato della loro sede statutaria. La Convenzione non verte però sulle condizioni di ottenimento o di perdita della personalità giuridica di un'ONG in diritto interno, né sul trasferimento della sua sede statutaria. Non si può pertanto affermare che le disposizioni della Convenzione creino un diritto uniforme direttamente applicabile alle ONG, che sostituisce o completa il diritto interno.

Pertanto il decreto sottoposto alla vostra approvazione non sottostà al referendum facoltativo.

**Decreto federale****relativo all'approvazione della Convenzione europea  
sul riconoscimento della personalità giuridica delle  
organizzazioni internazionali non governative (STE n. 124)**

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto l'articolo 8 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 15 novembre 1989<sup>1)</sup>,*decreta:***Art. 1**

<sup>1</sup> La Convenzione europea del 24 aprile 1986 sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali non governative è approvata.

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

**Art. 2**

Il presente decreto non sottostà al referendum.

2976

# **Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali non governative**

---

## *Preambolo*

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa firmatari della presente Convenzione, considerando che lo scopo del Consiglio d'Europa è di attuare un'unione più stretta fra i suoi membri, in particolare per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che costituiscono il loro patrimonio comune,

riconoscendo che le organizzazioni internazionali non governative svolgono un'attività utile alla comunità internazionale, in particolare nel settore scientifico, culturale, caritativo, filantropico, della salute e dell'educazione e contribuiscono all'attuazione degli scopi e dei principi dello Statuto delle Nazioni Unite e dello Statuto del Consiglio d'Europa,

desiderosi di stabilire nelle loro reciproche relazioni norme che stabiliscano le condizioni del riconoscimento della personalità giuridica di queste organizzazioni per agevolare il loro funzionamento a livello europeo,

hanno convenuto quanto segue:

## **Articolo 1**

La presente Convenzione si applica alle associazioni, fondazioni e altre istituzioni private (qui di seguito ONG) che adempiono le seguenti condizioni:

- a) perseguono uno scopo non lucrativo di utilità internazionale;
- b) sono state istituite mediante un atto fondato sul diritto interno di una Parte;
- c) esercitano un'attività effettiva in almeno due Stati; e
- d) hanno la loro sede statutaria sul territorio di una Parte e la loro sede effettiva sul territorio di detta Parte o di un'altra Parte.

## **Articolo 2**

(1) La personalità e la capacità giuridiche di un'ONG quali sono state acquisite nella Parte ove essa possiede la propria sede statutaria sono pienamente riconosciute nelle altre Parti.

(2) Se sono dettate da un interesse pubblico essenziale, le restrizioni, limitazioni o procedure speciali per l'esercizio dei diritti derivanti dalla capacità giuridica previste dalla legislazione della Parte nella quale il riconoscimento è effettuato sono applicabili alle ONG stabilite in un'altra Parte.

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

**Articolo 3**

(1) La prova dell'acquisto della personalità e della capacità giuridiche è fornita mediante la presentazione degli statuti o di altri atti costitutivi dell'ONG. Questi atti devono essere accompagnati da documenti che attestano l'autorizzazione amministrativa, la registrazione o qualsiasi altra forma di pubblicazione nella Parte che ha accordato la personalità e la capacità. Nella Parte che non conosce la procedura di pubblicazione, l'atto costitutivo dell'ONG deve essere debitamente attestato da un'autorità competente. Al momento della firma o del deposito dello strumento di ratificazione, di approvazione, di accettazione e di adesione, lo Stato interessato deve indicare l'identità di questa autorità al Segretario generale del Consiglio d'Europa.

(2) Per agevolare l'applicazione del paragrafo 1 una Parte può prevedere un sistema di pubblicazione facoltativo che dispensi le ONG dalla produzione della prova prevista dal paragrafo precedente per ogni atto che compiono.

**Articolo 4**

In ogni Parte l'applicazione della presente Convenzione può essere negata soltanto se l'ONG che la invoca a ragione del suo oggetto, del suo scopo o dell'attività che esercita effettivamente:

- a) contravviene alla sicurezza nazionale, alla sicurezza pubblica, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei crimini, alla protezione della salute o della morale, alla protezione dei diritti e delle libertà altrui; oppure
- b) compromette le relazioni con uno Stato o il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

**Articolo 5**

(1) La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, che possono esprimere il consenso ad esservi vincolati mediante:

- a) la firma senza riserva di ratificazione, di accettazione o di approvazione; oppure
- b) la firma con riserva di ratificazione, di accettazione o di approvazione, seguita dalla ratificazione, dall'accettazione o dall'approvazione.

(2) Gli strumenti di ratificazione, di accettazione o di approvazione sono depositati presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

**Articolo 6**

(1) La presente Convenzione entra in vigore il primo giorno del mese che segue lo spirare di un periodo di tre mesi dalla data alla quale tre Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il consenso ad esservi vincolati conformemente alle disposizioni dell'articolo 5.

(2) Per ogni Stato membro che esprima successivamente il suo consenso ad esservi vincolato, la Convenzione entra in vigore il primo giorno del mese che segue lo spirare di un periodo di tre mesi dalla data della firma o del deposito dello strumento di ratificazione, di accettazione o di approvazione.

### **Articolo 7**

(1) Dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa può invitare qualsiasi Stato non membro del Consiglio ad aderirvi mediante decisione presa alla maggioranza stabilita dall'articolo 20*d* dello Statuto del Consiglio d'Europa e all'unanimità dei rappresentanti degli Stati contraenti che hanno il diritto di far parte del Comitato.

(2) Per ogni Stato aderente la Convenzione entra in vigore il primo giorno che segue lo spirare di un periodo di tre mesi dalla data del deposito dello strumento di adesione presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

### **Articolo 8**

(1) Al momento della firma o del deposito dello strumento di ratificazione, di accettazione, di approvazione o di adesione ogni Stato può designare il territorio o i territori ai quali si applicherà la presente Convenzione.

(2) Per il tramite di una dichiarazione indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, ogni Stato può, in qualsiasi momento successivo, estendere l'applicazione della presente Convenzione a qualunque altro territorio designata in detta dichiarazione. La Convenzione entra in vigore per questo territorio il primo giorno del mese che segue lo spirare di un periodo di tre mesi dalla data di ricezione della dichiarazione da parte del Segretario generale.

(3) Ogni dichiarazione fatta in virtù dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata, per quanto concerne ogni territorio menzionato in detta dichiarazione, mediante notificazione al Segretario generale. Il ritiro è effettivo il primo giorno del mese che segue lo spirare di un periodo di tre mesi dalla data di ricezione della notificazione da parte del Segretario generale.

### **Articolo 9**

La presente Convenzione non ammette alcuna riserva.

### **Articolo 10**

(1) Ogni Parte può denunciare in qualsiasi momento la presente Convenzione per il tramite di una notificazione al Segretario generale del Consiglio d'Europa.

(2) La denuncia è effettiva a contare dal primo giorno del mese che segue lo spirare di un periodo di tre mesi dalla data di ricezione della notificazione da parte del Segretario generale.

**Articolo 11**

Il Segretario generale del Consiglio d'Europa notifica agli Stati membri del Consiglio e a tutti gli Stati che hanno aderito alla Convenzione:

- a) ogni firma;
- b) il deposito di ogni strumento di ratificazione, di accettazione, di approvazione o di adesione;
- c) ogni data di entrata in vigore della presente Convenzione giusta i suoi articoli 6, 7 e 8;
- d) ogni altro atto, notificazione o comunicazione concernente la presente Convenzione.

*In fede di che*, i sottoscritti, debitamente autorizzati all'uopo, hanno firmato la presente Convenzione.

Fatto a Strasburgo, il 24 aprile 1986, in francese e in inglese, i due testi facenti parimenti fede, in un unico esemplare che sarà depositato presso gli Archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa ne comunica una copia certificata conforme a ognuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e ad ogni Stato invitato ad aderire alla presente Convenzione.

*Seguono le firme*

89.242

## **Iniziativa parlamentare Contributi ai gruppi politici dell'Assemblea federale**

### **Rapporto della Commissione del Consiglio nazionale (88.075)**

del 6 novembre 1989

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Giusta l'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto che, per parere, trasmettiamo pure al Consiglio federale.

La nostra commissione è stata incaricata di studiare il rapporto del Consiglio federale del 23 novembre 1988 sull'aiuto ai partiti (FF 1989 I 104), ma non ha ancora terminato l'esame di questo elenco di provvedimenti diversificati. Prima di sottoporvi un rapporto definitivo sulle disposizioni adottabili tra quelle figuranti nell'elenco, la nostra commissione propone di disporre prioritariamente un provvedimento particolarmente efficace e per altro di semplice attuazione per rafforzare l'aiuto ai partiti politici. Vi presentiamo pertanto un disegno di revisione dell'articolo 10 del decreto federale concernente la legge sulle indennità parlamentari.

### **Proposta**

Vi proponiamo di approvare il disegno di decreto della nostra commissione.

### **Allegati**

- 1 Disegno inteso a modificare il decreto federale concernente la legge sulle indennità parlamentari
- 2 Proposta della minoranza
- 3 Spiegazioni della Commissione

6 novembre 1989

In nome della Commissione:  
Il presidente, Claude Frey

# Decreto federale concernente la legge sulle indennità parlamentari

*Disegno*

## Modificazione del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto l'articolo 14 della legge del 18 marzo 1988<sup>1)</sup> sulle indennità parlamentari;  
esaminata un'iniziativa parlamentare;

visto il rapporto del 6 novembre 1989<sup>2)</sup> di una commissione del Consiglio nazionale;

visto il parere del Consiglio federale del ...<sup>3)</sup>,

*decreta:*

### I

Il decreto federale del 18 marzo 1988<sup>4)</sup> concernente la legge sulle indennità parlamentari è modificato come segue:

#### *Art. 10 Contributi ai gruppi parlamentari*

L'ammontare di base è di 50 000 franchi e il contributo per membro di 7000 franchi.

### II

<sup>1)</sup> Il presente decreto, di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum in virtù dell'articolo 14 capoverso 1 della legge federale del 18 marzo 1988 sulle indennità parlamentari.

<sup>2)</sup> Entra in vigore il 1° luglio 1990.

2950

<sup>1)</sup> RS 171.21

<sup>2)</sup> FF 1989 III 1388

<sup>3)</sup> FF 1990 ...

<sup>4)</sup> RS 171.211

## **Proposta della minoranza**

(Bär, Fäh, Guinand, Jaeger, Reich, Wanner)

*Art. 10* Contributi ai gruppi ·

L'ammontare di base è di 80 000 franchi e il ...

## Spiegazioni della commissione

### 1 Situazione iniziale

#### 11 Postulato dei due Consigli del 7 giugno 1984

Dal 1968, furono presentati diversi interventi parlamentari per chiedere un aiuto più sostanziale ai partiti, che sono importanti elementi nel processo di formazione dell'opinione pubblica e di espressione della volontà popolare. Essendo falliti i primi sforzi intesi a riconoscere i partiti a livello costituzionale, il consigliere nazionale Hubacher riprese il tema nel 1981, lanciando l'iniziativa parlamentare «Protezione della democrazia». Il Consiglio nazionale decise, il 28 settembre 1983, di non dar seguito all'iniziativa, adottando invece una mozione commissionale, che il Consiglio degli Stati trasmise all'Esecutivo il 7 giugno 1984 in forma di postulato dei due Consigli (P ad 81.225). Il Consiglio federale fu così incaricato di allestire un elenco completo dei provvedimenti intesi a sostenere i partiti ed attuabili secondo le vigenti norme costituzionali, come anche di esaminare se al riguardo occorreva presentare disegni di leggi e di decreti.

In esecuzione di questo postulato, l'Esecutivo ha presentato il 23 novembre 1988 il rapporto sull'aiuto ai partiti (FF 1989 I 104), onde agevolare sensibilmente al Legislativo, con un esposto circostanziato dei possibili provvedimenti, la decisione di rafforzare le misure promozionali.

#### 12 Lavori commissionali<sup>1)</sup>

In occasione della sessione invernale 1988, la commissione, che era stata incaricata di esaminare il rapporto del Consiglio federale, ha iniziato i suoi lavori con una discussione generale, dalla quale è emerso il parere secondo cui, considerata la rilevante funzione politica dei partiti nel processo democratico di formazione dell'opinione e di ricerca delle decisioni, è indispensabile rafforzarne l'infrastruttura, in particolare quella dei loro gruppi. Fondandosi su una richiesta comune delle segreterie dei quattro partiti di governo, la commissione ha deciso all'unanimità, durante la seconda seduta, di optare per un provvedimento realizzabile prioritariamente rispetto agli altri figuranti nell'elenco governativo.

Con la presente iniziativa, essa propone al Consiglio nazionale di aumentare sensibilmente l'indennità pagata ai gruppi dell'Assemblea federale.

La Commissione non ha dunque finito i suoi lavori; essa continuerà ad esaminare l'elenco dei provvedimenti governativi e presenterà successivamente un pertinente rapporto finale al Consiglio nazionale. L'esame anticipato della ri-

<sup>1)</sup> Membri della commissione: (stato settembre 1989): Frey Claude, Bär, Braunschweig, Carobbio, Columberg, Darbellay, Fäh, Guinand, Hänggi, Houmard, Hubacher, Jaeger, Mauch Rolf, Mauch Ursula, Reich, Reimann Maximilian, Schwab, Segmüller, Wanner.

chiesta dei gruppi è giustificato in quanto consente di migliorare il loro lavoro con una modificazione semplice e di rapida attuazione. Per altro, il disegno è strettamente connesso con le proposte di riforma del Parlamento, sottoposte al Consiglio nazionale dalla commissione ad hoc (rapporto 86.246 del 17 agosto 1989). Per quanto possibile, i due oggetti dovrebbero poter essere trattati simultaneamente.

## 2 Diritto vigente e sua genesi

I contributi ai gruppi sono stabiliti nel quadro del disciplinamento applicabile alle indennità pagate ai membri delle Camere federali. L'articolo 12 della pertinente legge federale del 18 marzo 1988 ha il tenore seguente:

### Art. 12

I gruppi parlamentari ricevono un contributo annuo destinato a coprire le spese delle loro segreterie e consistente in un contributo di base e in un supplemento per ogni membro.

L'importo dei contributi ai gruppi è stabilito nel decreto d'esecuzione della legge, secondo il cui articolo 10 l'ammontare di base è di 20 000 e il contributo per membro, di 3600 franchi.

Con la revisione totale della legge suddetta, le indennità pagate ai singoli deputati sono bensì state più che raddoppiate, ma i contributi ai gruppi sono stati semplicemente adeguati al rincaro.

L'aiuto finanziario ai gruppi risale all'epoca dell'affare dei «Mirages» che, negli anni sessanta, evidenziò la necessità di rafforzare la posizione del Parlamento rispetto ad Esecutivo e Amministrazione federale. Durante le deliberazioni sull'estensione dei controlli amministrativi, che condussero in particolare alla menzione nella legge delle commissioni della gestione e all'istituzione di un servizio di documentazione, il Consiglio nazionale trasmise, il 6 ottobre 1965, un postulato Blatti, che chiedeva di esaminare la possibilità di consolidare l'efficienza delle segreterie di gruppo mediante contributi federali.

Dalle perizie elaborate dalla Divisione della giustizia (12 luglio 1968) e dal professor Aubert, di Neuchâtel (1° dicembre 1968) emerse che doveva essere istituita una chiara base giuridica a livello legislativo. Il 23 giugno 1970, la conferenza dei presidenti di gruppo presentò quindi un'iniziativa parlamentare in questo senso e relativa al finanziamento delle segreterie di gruppo (10637).

Secondo il rapporto del 19 novembre 1970 di questa commissione (FF 1970 II 1218), l'«iniziativa è intesa a consolidare nuovamente la posizione del Parlamento. Mediante un sistema di contributi della cassa federale, si vuol offrire ai gruppi parlamentari la possibilità di ampliare le proprie segreterie al fine di meglio espletare i compiti loro affidati nell'ambito dell'attività consiliare, tenuto conto dell'interesse stesso dei parlamentari. In questo ordine di idee vi proponiamo di completare la legge sui rapporti fra i Consigli come anche quella sulle indennità ai membri del Consiglio nazionale e alle Commissioni delle Camere federali.» Poiché le due revisioni legislative furono approvate in votazione finale dai due Consigli il 23 giugno 1971, i gruppi furono definiti per

la prima volta nella legge sui rapporti tra i Consigli come organi parlamentari in virtù del loro compito, mentre i contributi furono disciplinati nella legge sulle indennità parlamentari.

### **3            Necessità di un aumento sostanziale dei contributi ai gruppi**

#### **31           Miglioramento dell'indennizzo delle prestazioni dei partiti               in favore dei gruppi**

Secondo l'articolo 12 della legge sulle indennità, i gruppi ricevono contributi destinati «a coprire le spese delle loro segreterie». L'importo dei contributi non può però essere una semplice questione di valutazione, ma dev'essere stabilito tenendo conto della giustificazione delle spese effettive dei gruppi e di eventuali altri disborse. Per determinare i bisogni giustificati dei gruppi, la segreteria della commissione ha svolto un'indagine presso le segreterie di gruppo, nella quale, nonostante il brevissimo termine stabilito per la risposta, si sono espresse sei su sette di esse.

I risultati essenziali della consultazione sono i seguenti:

#### **311          Problemi posti dalla separazione fra partito e gruppo**

Più di una segreteria ha evidenziato la difficoltà di sceverare fra lavoro di partito e lavoro di gruppo, in quanto attualmente le segreterie di gruppo sono globate nell'organizzazione delle segreterie di partito. Vien fatto valere, giustamente secondo il nostro parere, che le attività dei partiti sono ampiamente imperniate sul processo decisionale a livello parlamentare. I partiti «captano gli interessi e le aspirazioni della società radicati nella coscienza collettiva, li raccolgono e li articolano in modo da mettere in movimento e influenzare il processo di formazione dell'opinione e della volontà pubbliche e di procurare ai cittadini, in quanto popolo sovrano, i mezzi per agire ed esprimersi» (rapporto del 23 novembre 1988 del Consiglio federale sull'aiuto ai partiti, FF 1989 I 104). Questa definizione dei partiti dovrebbe essere completata con il seguente accertamento: il processo di formazione della volontà, che nasce in seno al partito, prosegue nei gruppi per terminare, nella maggior parte dei casi, a livello parlamentare, cosicché le spese dei partiti sono ampiamente indispensabili per la funzionalità dei gruppi e quindi del Parlamento. Questa constatazione giustifica il risarcimento delle prestazioni dei partiti mediante contributi versati ai gruppi.

#### **312          Risarcimento delle prestazioni attuali dei partiti in favore               dei gruppi**

L'osservazione generica precedente non infirma la necessità di provare minutamente l'impiego conforme allo scopo prefisso dei contributi federali, attuali o futuri, pagati ai gruppi. Citiamo come esempio una segreteria di partito che mette a disposizione del gruppo il suo personale e la sua infrastruttura per i

servizi seguenti: organizzazione e svolgimento delle sedute di gruppo, contatti con il pubblico e i massmedia, traduzioni, documentazione inerente a problemi specifici, elaborazione d'interventi, di proposte, di esposti e di concetti, studi ecc. Più di una segreteria evidenzia in particolare l'importanza delle consultazioni organizzate dalle segreterie di partito in connessione con disegni di atti legislativi, lavori che di regola forniscono ai membri dei gruppi la base per un successivo esame nelle Commissioni e nei Consigli.

*Secondo i calcoli che le segreterie di gruppo hanno allestito per la commissione, le prestazioni dei partiti in favore dei gruppi possono attualmente essere coperte dai contributi federali solo nella misura del 30 al 40 per cento. Conseguentemente, le spese delle segreterie di gruppo (restando immutate le prestazioni) non verranno integralmente coperte persino con il raddoppio dei contributi federali, proposto dalla commissione.*

### **313      Miglioramenti auspicabili delle prestazioni di servizio in favore dei gruppi**

Quasi tutte le segreterie di gruppo lamentano un enorme deficit per quanto concerne le prestazioni che esse e i partiti forniscono ai gruppi:

- la preparazione degli affari parlamentari è sovente affatto insufficiente. Le segreterie di partito, che elaborano i pareri relativi a disegni legislativi, sono poste di fronte a un compito particolarmente oneroso e in continuo aumento. Per altro, non sono quasi più in grado di fornire in continuità pareri qualificati ai membri del gruppo su tutto l'arco dell'esame parlamentare di un disegno di atto legislativo;
- le segreterie di partito e di gruppo sono ancora meno in grado di sostenere i gruppi quando questi adempiono la loro funzione d'iniziativa. Per provvedervi, dovrebbero poter svolgere lavori preparatori e indagini di una certa importanza (ad es. perizie scientifiche);
- attualmente, il parlamentare beneficia di un sostegno assai limitato nell'esercizio della sua funzione di organo di mediazione al servizio del cittadino.

Un aumento delle prestazioni di servizi in favore dei gruppi consoliderebbe la posizione di quest'ultimi rispetto agli apparati più forti, che sono l'amministrazione e le associazioni; trattasi del postulato già espresso dal Consiglio federale nel suo parere del 1971 sull'istituzione di contributi ai gruppi: «Ricorrendo a questo metodo, si potenzia la situazione del gruppo rispetto ad altre organizzazioni e si assicura l'indipendenza dei partiti e l'uguaglianza nella competizione.» (FF 1971 I 274).

Talune segreterie rilevano altresì che l'aumento previsto dei contributi ai gruppi permetterebbe, non di finanziare nuove prestazioni di servizi, bensì soltanto di incrementare la remunerazione delle prestazioni attuali. Si può però anche procedere dall'idea secondo cui gli importi liberati grazie all'aumento, che possono così essere utilizzati dal partito per altri scopi, riaffluiranno ampiamente ai gruppi, direttamente o indirettamente. Grazie all'aumento dei contributi, sarebbe pertanto possibile migliorare, almeno parzialmente, la qualità dei lavori politici di base, come lo auspicano le stesse segreterie.

## **32 Promovimento dell'efficacia dei gruppi come contributo in favore della riforma del Parlamento**

Il 3 dicembre 1987, il Consiglio nazionale ha deciso all'unanimità di dar seguito a un'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Ott, il cui testo esige una riforma del Parlamento, intesa a rafforzarne l'infrastruttura, a razionalizzare i lavori parlamentari e a tutelare i diritti del Legislativo e dei suoi membri.

È evidente che l'aumento proposto dei contributi coopera al rafforzamento dell'infrastruttura parlamentare e, conseguentemente, costituisce un complemento importante agli altri provvedimenti già adottati in considerazione dell'iniziativa suddetta (decreto federale del 7 ottobre 1988 sui servizi del Parlamento; RU 1989 334) o in fase di elaborazione (Iniziativa parlamentare. Riforma del Parlamento. Rapporto della commissione del Consiglio nazionale del 17 agosto 1989; FF 1989 III 1221).

Un'estensione delle segreterie di gruppo consente una migliore informazione del parlamentario, donde un influsso positivo sulla qualità del lavoro nelle Commissioni e nei Consigli. Essa dovrebbe però anche permettere una coordinazione più funzionale delle attività parlamentari nel quadro dei rispettivi gruppi, ciò che equivarrebbe ad un contributo in favore di un'organizzazione più razionale dei lavori parlamentari nel senso dell'iniziativa Ott. Nelle critiche al funzionamento attuale del Parlamento, vien sovente mosso l'appunto che i gruppi esercitano sempre meno la funzione di formare la volontà politica e che per contro gli interessi individuali e personali hanno viepiù il sopravvento. A questa evoluzione potrebbe essere ovviato sviluppando le segreterie di gruppo.

## **4 Ripartizione dei contributi ai gruppi in importo di base e importo per membro**

Secondo il disegno di decreto della commissione, i contributi si scompongono in un ammontare di base, finora versato a tutti i gruppi indipendentemente dal numero dei loro membri, e in un importo per membro. Il pagamento dell'ammontare di base è giustificato in quanto tutti i gruppi, qualunque sia il loro rilievo, devono fornire molti servizi in modo uniforme. Ad esempio, essi sono tenuti a pronunciarsi sullo stesso numero di affari parlamentari. D'altro canto però l'importo dei contributi ai gruppi dovrebbe essere stabilito anche secondo il rapporto delle forze politiche. È inoltre ovvio che i grandi gruppi spendono di più per la consulenza individuale ai loro membri, ciò che giustifica il versamento di un importo calcolato secondo il numero di quest'ultimi.

La proposta commissionale manifesta una lieve preferenza per l'ammontare di base (e favorisce quindi i piccoli gruppi), rispetto al disciplinamento vigente; quella della minoranza commissionale, a sua volta, va ancora più lontano, insistendo maggiormente sull'ammontare di base (cfr. tavola seguente).

## 5 Ripercussioni finanziarie

Per quanto concerne le spese in favore del Parlamento (22,5 mio di fr. secondo il preventivo 1989), la revisione proposta provoca allo Stato un incremento dei costi annui pari a un milione di franchi (o a 1,2 mio di fr., secondo la proposta della minoranza).

I contributi pagabili ai diversi gruppi, secondo il disciplinamento vigente o la nuova formula, sono valutati nel modo seguente:

Gruppi	Numero dei membri	Importi attuali Fr.	Nuovi importi secondo la proposta della	
			commissione Fr.	minoranza commissionale Fr.
			Importo di base: 20 000 fr. Importo per membro: 3600 fr.	Importo di base: 50 000 fr. Importo per membro: 7000 fr.
PRD .....	65	254 000	505 000	535 000
PDC .....	61	239 600	477 000	507 000
PS .....	47	189 200	379 000	409 000
UDC .....	29	124 400	253 000	283 000
AI .....	13	66 800	141 000	171 000
PL .....	12	63 200	134 000	164 000
Verdi .....	10	56 000	120 000	150 000
Totale .....	237	993 200	2 009 000	2 219 000
Rapporto fra le parti dei gruppi più grandi e dei gruppi più piccoli .....		4,88	4,46	3,74

## 6 Costituzionalità

Il riconoscimento dei gruppi come organi del Parlamento risulta imperativamente, a livello costituzionale, dal principio della proporzionalità applicabile all'elezione del Consiglio nazionale (art. 73 Cost.). Se il Legislatore può elevare i gruppi al rango di organi del Parlamento (LRC, art. 8<sup>septies</sup>), ha pure la facoltà di versare loro le somme necessarie all'esercizio della loro attività.

In difetto di un riconoscimento dei partiti a livello costituzionale, sarebbe inammissibile finanziarli in modo generico e non finalizzato, sia in forma di versamenti diretti ai partiti, sia in forma di trasferimento dei contributi in favore dei gruppi nelle casse dei partiti, per remunerare attività che non servono ai lavori parlamentari. È per contro ammissibile un *risarcimento* delle prestazioni fornite dai partiti come presupposto indispensabile per il lavoro dei gruppi. Il previsto aumento dei contributi ai gruppi consentirà, come abbiamo minutamente esposto nel numero 31, di risarcire meglio le prestazioni dei partiti. L'incremento proposto non toccherà la *destinazione vincolata allo scopo dei contributi ai gruppi*, stabilita nella legge sulle indennità, che la Delegazione delle finanze può verificare in ogni momento.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften  
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées  
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

**Messaggio concernente l'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa del 24 aprile 1986 sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali non governative (STE n. 124) del 15 novembre 1989**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.074
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.12.1989
Date	
Data	
Seite	1365-1396
Page	
Pagina	
Ref. No	10 116 182

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.