

79.059

**Messaggio
a sostegno di una legge sulle domande di indennità
nei confronti dell'estero**

del 17 settembre 1979

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci pregiamo sottoporvi un disegno di legge federale sulle domande di indennità nei confronti dell'estero, raccomandandovene l'approvazione.

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

17 settembre 1979

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hürlimann

Il cancelliere della Confederazione, Huber

0



Compendio

La procedura di ripartizione davanti alla commissione delle indennità di nazionalizzazione è divenuta onerosa e complicata, segnatamente dopo l'entrata in vigore della legge federale sulla procedura amministrativa (LPA). Quindi bisogna semplificare e razionalizzare detta procedura per agevolare l'esecuzione di futuri accordi d'indennità.

Il disegno di legge prevede la limitazione di taluni punti del campo d'applicazione della LPA e l'esclusione del ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. Parallelamente occorre emanare alcune disposizioni speciali per i casi di scarsa entità.

1 In generale**11 Situazione iniziale**

La protezione dei cittadini e delle imprese svizzere che hanno subito danni all'estero rientra fra gli importanti compiti della politica estera svizzera. Come è sperimentato nel corso degli ultimi 65 anni, numerosi avvenimenti di natura diversificata possono ledere gli interessi dei cittadini svizzeri: sino alla fine della seconda guerra mondiale, si è trattato della confisca dei beni di nostri cittadini a seguito di eventi bellici o rivoluzionari (rivoluzione bolscevica, guerra civile spagnola, nazionalsocialismo); a contare dal 1945, d'espropriazioni da parte degli Stati socialisti e di certi Paesi emergenti divenuti indipendenti.

Se risultavano adempite le condizioni poste dal diritto internazionale a tutela degli interessi dei cittadini svizzeri spogliati ed erano riuniti presupposti politici, il Consiglio federale avviava negoziati con lo Stato che giusta il diritto internazionale doveva fornire prestazioni di indennità o di riparazione. In molti casi, tali negoziati hanno portato alla conclusione di accordi di risarcimento che disponevano il pagamento di una somma globale e forfetaria per tutte le richieste.

In taluni casi particolari, oltre ai risarcimenti ottenuti su piano internazionale, la Confederazione ha messo a disposizione, sul fondamento di decisione autonoma, fondi propri da ripartire fra i cittadini svizzeri lesi nei propri interessi. In entrambi i casi, è sempre sorto il problema della ripartizione delle somme.

12 La prassi in materia di ripartizione dei risarcimenti**121**

Il 27 settembre 1948, fu concluso un accordo tra la Confederazione Svizzera e la Jugoslavia concernente le indennità dovute per gli interessi svizzeri in Jugoslavia colpiti dalle misure di nazionalizzazione, di appropriazione e di restrizione (RU 1948 969).

Trattasi del primo di una serie di accordi di risarcimento con gli Stati dell'Europa orientale (cfr. RU 1949 I 841 (Polonia), 1950 I 21 (Cecoslovacchia), 1950 II 724 (Ungheria), 1951 854 (Romania), 1955 533 (Bulgaria), 1974 1506 (Ungheria).

Per procedere alla ripartizione dei risarcimenti ottenuti nel quadro dei predetti accordi, il Consiglio federale istituì all'uopo, il 13 luglio 1948, una commissione alle dipendenze del capo del Dipartimento politico. Successivamente, la creazione d'una commissione speciale di ricorso contro le decisioni della prima commissione, come anche l'opportunità di unificare le basi legali per le diverse procedure di risarcimento, resero necessaria, nel 1950, l'istituzione di più ampi fondamenti legali. All'uopo furono emanati: il decreto federale del 21 dicembre 1950, che istituisce una commissione delle indennità di nazionalizzazione e una commissione di ricorso, nonché

due ordinanze d'esecuzione del 17 aprile 1951 (RU 1951 363; 1951 365; 1951 370; 1966 21).

Da quel momento, la Commissione delle indennità di nazionalizzazione cura l'applicazione degli accordi, internazionali in materia di risarcimento di interessi svizzeri. La Commissione procede alla ripartizione dei risarcimenti dopo aver deciso circa la legittimazione personale e materiale del richiedente, valutate le pretese, allestito un piano di ripartizione e determinate le modalità di pagamento. Essa consta di almeno cinque membri, nominati dal Consiglio federale che ne designa il presidente. I membri sono rappresentanti dell'amministrazione federale e periti delle cerchie economiche.

La Commissione di ricorso per l'indennità di nazionalizzazione risolve circa i ricorsi contro le decisioni della Commissione. Il ricorso concerne unicamente la violazione del diritto. Se la Commissione di ricorso revoca una decisione essa può pronunciarsi in merito oppure rinviare l'incarto all'istanza precedente. La Commissione di ricorso è composta di tre membri, indipendenti dall'Amministrazione federale, e di due supplenti. Il Consiglio federale ne designa i membri e i supplenti.

122

Il 21 gennaio 1955 la Svizzera e il Giappone hanno concluso un accordo circa il regolamento di determinate pretese svizzere verso il Giappone (FF 955 222 - RU 1955 362). Il Giappone si impegnava a versare una somma complessiva di 12,25 milioni di franchi a titolo di riparazione per danni risultanti da violazioni del diritto internazionale subite dai cittadini e dalle imprese svizzere (sevizie, saccheggi, ecc.) Conformemente al decreto federale del 25 marzo 1955 (RU 1955 674) è stata istituita una commissione, di tre a quattro rappresentanti del Dipartimento politico e di due a tre periti estranei all'amministrazione federale, con l'incarico di ripartire la somma suddetta.

Le decisioni di queste commissioni potevano essere deferite alla Commissione di ricorso per le indennità di nazionalizzazione che decideva in ultima istanza. La commissione ha risolto 900 casi e ha cessato la sua attività nel 1958.

123

Il problema della ripartizione delle somme agli svizzeri danneggiati all'estero si riproponeva però nuovamente con l'aiuto straordinario agli Svizzeri all'estero e ai rimpatriati vittime della seconda guerra mondiale (cfr. FF 1957 789 - RU 1957 1005). All'uopo è stata istituita una commissione per decidere, nei singoli casi, in merito all'utilizzazione dei fondi. Parallelamente è stata istituita una commissione di ricorso, fuori dall'amministrazione federale, incaricata di risolvere i ricorsi contro le decisioni dell'istanza inferiore. Il Consiglio federale, con due ordinanze d'esecuzione del 19 agosto e del 18 aprile 1958 (RU 1958 223; 1965 809, 811; 1967 71; 1958

695), provvede a disciplinare l'organizzazione e la procedura di queste due commissioni.

Pur avendo le commissioni praticamente assolto il proprio compito, la somma a disposizione non è stata completamente utilizzata; il saldo potrebbe essere devoluto ad alcuni Svizzeri della Repubblica democratica tedesca lesi nella seconda guerra mondiale.

124

Il Consiglio federale ha pure istituito una Commissione per la ripartizione del credito, aperto nel quadro del decreto federale del 20 settembre 1957, concernente l'assegnazione di indennità anticipate in favore di Svizzeri vittime della persecuzione nazionalsocialista (RU 1958 211). La commissione era composta di quattro a cinque rappresentanti dell'amministrazione federale e di tre a quattro periti e le sue decisioni potevano essere oggetto di ricorso presso la Commissione di ricorso dell'indennità di nazionalizzazione.

Infine desideriamo menzionare gli accordi conclusi con la Repubblica Araba Unita del 20 giugno 1964 (RU 1965 499) e con Cuba (RU 1972 2483). Per l'esecuzione di questi accordi non è stata necessaria l'istituzione di commissioni in quanto l'entità e la natura delle pretese ammesse hanno consentito una liquidazione più rapida ed economica per il tramite del Dipartimento politico.

13 Valutazione del sistema di ripartizione delle indennità

In generale, la ripartizione delle somme da parte di una commissione speciale ha dato buone prove. Per diversi motivi e segnatamente per ragioni attinenti allo Stato di diritto, era sembrato opportuno affidare la ripartizione di milioni di franchi per centinaia o migliaia di richiedenti a un'autorità collegiale in seno alla quale, oltre ai rappresentanti dell'amministrazione erano associati, su piano d'uguaglianza, anche periti estranei all'amministrazione. I vantaggi offerti da questa prassi superano di gran lunga gli inconvenienti. Infatti, benché le procedure davanti alle commissioni siano onerose, l'esistenza di un'autorità collegiale permette di attenuare le critiche alla procedura da parte dei danneggiati e di sollevare la comprensione da parte delle cerchie solpite talché infine la procedura risulta persino accelerata. Il ricorso alla commissione garantisce serenità di giudizio in quanto, al fine della ripartizione è indispensabile poter sviluppare liberamente importanti norme di diritto.

Nulla ci consente purtroppo di concludere che si possa rinunciare ai casi di indennità o di risarcimento su piano internazionale. A prescindere dai numerosi casi ancora in sospeso, è infatti possibile che anche in avvenire, con disordini, azioni belliche o provvedimenti d'esportazione adottati in seguito a mutamenti d'ordine strutturale dei Paesi in sviluppo, siano lesi interessi svizzeri.

Conseguentemente, si giustifica pienamente anche il mantenimento del sistema delle commissioni.

Potranno essere fatte eccezioni quando la natura speciale di un accordo di risarcimento, come gli accordi di lista o, impropriamente, accordi d'indennità collettiva (l'indennità consta della somma delle singole indennità con deduzione di un importo forfettario) in cui, all'atto della ripartizione dalla parte della Commissione potrebbero sorgere dei doppioni.

Per ragioni d'economicità e di razionalizzazione come anche per ingenerare una prassi uniforme nella ripartizione delle somme d'indennità, ci è sembrato opportuna l'istituzione di una sola Commissione, competente, di norma, per tutti i danni rientranti nel diritto internazionale.

Quindi, la Commissione delle indennità di nazionalizzazione e la Commissione di ricorso delle indennità di nazionalizzazione più sopra menzionata sembrano risultare le più adatte per svolgere tale compito anche perché le competenze di ulteriori commissioni sarebbero per altro limitate, sia nell'ambito materiale, sia in quello geografico.

A causa di problemi procedurali, sorti anzitutto in seguito all'entrata in vigore della legge federale sulla procedura amministrativa (RS 172.021) non sono stati possibili lo scioglimento delle ultime commissioni menzionate e l'integrazione delle loro attività (per quanto esse ancora ne esercitano) nel sistema della Commissione nonché della Commissione di ricorso delle indennità di nazionalizzazione, sistema fondato sul decreto federale del 21 dicembre 1950 (RU 1951 363).

14 Necessità di riformare il diritto vigente

141 Problema della legittimazione di terzi

Fino all'entrata in vigore della LPA un richiedente godeva dei diritti conferiti a una parte — compreso il diritto di ricorso presso la commissione ad hoch — unicamente per le domande e le conclusioni che si riferivano al suo caso.

Ora, l'articolo 6 della LPA reca una definizione estremamente ampia della nozione di parte. Sono parti le persone i cui diritti od obblighi potrebbero essere toccati dalla decisione o le altre persone, gli organismi e le autorità cui compete un rimedio di diritto contro la decisione.

Riguardo alla procedura di ripartizione davanti alla Commissione delle indennità di nazionalizzazione, ciò significa che se quest'ultima accordasse illimitatamente la legittimazione attiva a terzi, qualsiasi richiedente potrebbe ritenersi autorizzato a inoltrare un ricorso, non soltanto contro una decisione riguardante il proprio caso bensì contro tutte le altre decisioni. Ciascuno dei richiedenti è necessariamente toccato dalle decisioni prese negli altri casi e evidentemente ha interesse per l'esclusione di richiedenti o almeno per la riduzione delle loro pretese. Già per il fatto che si tratta di una somma globale, sono in gioco «interessi degni di protezione» giusta l'articolo 48 della LPA. Affinché ogni richiedente abbia possibilità di far uso di tale diritto, ciascuna decisione presa dalla Commissione delle indennità di na-

zionalizzazione, riguardante un richiedente, deve essere comunicata a tutti gli altri richiedenti.

Vediamo l'esempio ipotetico di un accordo d'indennità riguardante mille pretese emananti da seicento richiedenti. Tali mille pretese devono essere anzitutto comunicate ai seicento richiedenti. Si dovrebbe conseguentemente notificare circa seicentomila decisioni. La procedura può però essere semplificata mediante la pubblicazione di un piano di ripartizione.

Tuttavia non si potrebbero ammettere le complicazioni amministrative che ne deriverebbero in quanto devono essere allestiti all'uopo mille incarti.

Quando verrebbe chiamata a decidere la Commissione di ricorso quest'ultima sarebbe costretta di ordinare l'audizione delle parti avversarie, ovvero sia dei 599 altri richiedenti; ma ciò risulterebbe maggiormente complicato in quanto i motivi di ricorso indicati all'articolo 49 LPA sono definiti in modo molto ampio.

In tutti questi casi sorge inoltre il problema della consultazione dei documenti di altri richiedenti. L'articolo 27 LPA consente evidentemente all'autorità competente di negare tale diritto, ove un'interesse privato importante esiga l'osservanza del segreto. Occorre tuttavia esaminare come debba essere interpretato quest'articolo in rapporto con le condizioni speciali della procedura di ripartizione.

Già queste considerazioni evidenziano come l'applicazione di talune disposizioni della LPA nel campo della ripartizione di indennità globali non si presta affatto per garantire, nell'interesse delle parti lese, una ripartizione rapida con ragionevole dispendio amministrativo. Le esperienze fatte hanno pur comprovato che i vantaggi riconosciuti sul piano della protezione degli interessati (vantaggi risultanti dall'applicazione del principio della legittimazione del terzo), non erano affatto in rapporto con l'ingente lavoro svolto. Pertanto l'articolo 8 del presente disegno di legge reca una disposizione che, in deroga agli articoli 6 e 48 della LPA limita la facoltà di essere parte e di ricorrere del richiedente unicamente a fatti inerenti alla propria domanda. Evidentemente, la nozione di pretesa non implica il diritto di chiedere la diminuzione delle pretese degli altri.

142 Problema di una terza istanza

I diversi decreti federali surriferiti che si prefiggevano l'istituzione di una Commissione e di una Commissione di ricorso per la ripartizione delle indennità, prevedevano che le comunioni di ricorso decidessero definitivamente.

In altri termini, un ulteriore ricorso al Consiglio federale o al Tribunale federale era per norma escluso (ad esempio Art. quater n. 1 del DF del 21 dicembre 1950 che istituisce una Commissione delle indennità di nazionalizzazione e una Commissione di ricorso (RU 1951 363).

Con la revisione della legge federale sull'Organizzazione giudiziaria (RS 173.110), conformemente all'articolo 98 lettera e, il ricorso di diritto am-

ministrativo è ricevibile contro le decisioni delle Commissioni federali di ricorso.

Ciò significa che la decisione della Commissione delle indennità di nazionalizzazione presa, nell'ambito del proprio potere di cognizione, può essere portata anzitutto davanti alla Commissione di ricorso quindi, per norma, davanti al Tribunale federale.

Se questa procedura offre al ricorrente una maggiore protezione giuridica, presenta nondimeno il grave inconveniente di ritardare in modo sensibile, per tutti gli interessati, la distribuzione della somma globale. Infatti è poco soddisfacente di dover aspettare ancora parecchi anni prima della ripartizione di una somma globale, quando già sono trascorsi anni o addirittura decenni di attesa; tale inconveniente è particolarmente sentito dai cittadini svizzeri che, colpiti da atti risarcibili di un altro Stato, vengono a trovarsi in indigenza.

Pertanto riteniamo, in siffatte condizioni, ingiustificata l'istituzione di due istanze di ricorso.

Ci sarebbe la possibilità di abolire la Commissione di ricorso in materia di regolamento delle indennità estere.

In tal caso, le decisioni commissionali potrebbero essere direttamente portate davanti al Tribunale federale.

L'esperienza ha rivelato che su circa 10 domande, una è oggetto di ricorso. Quindi, fondandoci sulla ristretta capacità giusta il capitolo precedente di essere parte e di formulare ricorso, nell'esempio citato, sono insolubili circa sessanta ricorsi di diritto amministrativo. In considerazione della natura del ricorso, non appare giustificato di imporre al nostro Tribunale supremo siffatto onere lavorativo, d'altronde molto diversificato.

L'esclusione del Tribunale federale e l'attribuzione a una Commissione di ricorso della facoltà di decidere in ultima istanza offrirebbe numerosi vantaggi, a prescindere dalla rinuncia del potere di revisione attribuita alla nostra corte suprema, rinuncia nella fattispecie di importanza secondaria. La Commissione di ricorso può, secondo i bisogni, essere ampliata o ristretta e quindi si trova meglio in grado di affrontare un afflusso periodico di ricorsi. D'altronde, essa deve considerare stati di fatto di natura molto specifica (situazione nello Stato origine del danno, valutazione dei beni espropriati in considerazione della situazione locale ecc.), e applicare quindi, oltre al diritto svizzero, norme di diritto internazionale.

Valutando tutti i vantaggi e gli inconvenienti risulta che l'esclusione di un ricorso di diritto amministrativo e l'istituzione di una Commissione di ricorso, incaricata di giudicare definitivamente, costituiscono la migliore soluzione alle esigenze poste.

143 Problema dei casi d'importanza minima

All'atto di regolamento di pretese d'indennizzazione, è reiteratamente emerso che l'esame dei danni di minima entità può produrre, in due aspetti, ef-

fetti negativi sullo svolgimento della procedura di negoziato e di ripartizione.

Da un canto esiste una manifesta sproporzione tra la somma di lavoro vincolata all'esame d'un caso d'esigua importanza e tra la eventuale indennità. In dottrina e in prassi ci si accorda nel riconoscere che il Consiglio federale è libero di accordare o di negare la protezione diplomatica per motivi di opportunità attinenti alla politica estera.

Tuttavia, non sono ragioni di politica estera bensì ragioni interne, anzitutto d'ordine amministrativo, che determineranno il diniego di considerare i casi d'importanza minima.

Orbene, è dubbio che siffatto modo d'agire disponga in tutti i casi di un fondamento legale sufficiente.

D'altro canto, occorre osservare che l'esame di questi casi ritarda considerevolmente lo studio e l'esame delle domande che concernono danni molto più rilevanti. Precisamente nel caso di danni elevati i richiedenti esigono spesso un regolamento possibilmente rapido.

Questo stato di fatto, aveva condotto, in occasione della abrogazione del decreto federale del 20 dicembre 1962 sugli averi in Svizzera di esteri o di apolidi se perseguitati per ragioni razziali, religiose o politiche, alla destinazione delle somme inferiori a mille franchi a un fondo per i beni senza eredi, desistendo dalla ricerca di eventuali aventi diritto.

Il progetto prevede pertanto l'istituzione di un fondamento su cui il Consiglio federale possa escludere per il richiedente il diritto di far valere talune pretese d'importanza minima. Per quanto concerne l'esecuzione d'accordi di indennità, la Commissione può parimenti rinunciare a trattare domande di importanza minima e stabilire indennità uniformi per queste categorie oppure trattare talune categorie d'importanza minima, secondo una procedura sommaria derogando alla LPA.

Orbene, la definizione di nozione di casi d'importanza minima non è facile da darsi soprattutto in rapporto con le domande d'indennità. Nel contesto di negoziati o di accordi d'indennità, tale definizione è fornita dal rapporto tra il lavoro amministrativo provocato e il risultato. Quindi, trattasi di una entità relativa e non assoluta.

Ci siamo infine persuasi che siffatta soluzione è rispondente a un legittimo desiderio, reiteratamente espresso negli ultimi anni, riguardo all'accelerazione e alla razionalizzazione dei negoziati per il versamento d'indennità e l'esecuzione dei rispettivi accordi.

15 Risultati della procedura di consultazione

Poiché la legge concerne un numero relativamente ristretto di persone e organizzazioni e ha soprattutto come oggetto problemi di tecnica procedurale, la consultazione ha potuto essere condotta in un ambito limitato.

Sono stati consultati: il Vorort della associazione svizzera del commercio e dell'industria, l'Associazione svizzera dei banchieri, la Commissione degli

svizzeri dell'estero della nuova Società elvetica, la commissione per l'aiuto agli svizzeri dell'estero vittime della guerra, il Tribunale federale nonché la commissione di ricorso delle indennità di nazionalizzazione.

Anzitutto sono state sollevate alcune osservazioni in merito al rapporto tra gli articoli 2 e 5 del disegno.

Sembrava che la necessità di dover, all'occorrenza, raggiungere le persone interessate mediante due appelli non emergesse direttamente nella versione iniziale. Ora però risulta chiaramente dalla nuova, ampliata versione che, nel caso dell'articolo 2, trattasi di determinare l'importanza delle domande d'indennità svizzere prima di avviare negoziati e concludere un accordo di risarcimento. L'articolo quinto dal canto suo ha come oggetto la ripartizione delle indennità.

In considerazione della peculiarità dell'accordo di indennità, ad esempio nel cosiddetto caso impropriamente chiamato accordo gobale può talvolta rivelarsi inutile la pubblicazione di un secondo appello per la ripartizione delle indennità, abbiamo conseguentemente ampliato l'articolo 5 (cpv. 2).

Il Tribunale federale, la Commissione di ricorso delle indennità di nazionalizzazione, l'Associazione svizzera dei banchieri e il Vorort hanno accolto favorevolmente l'esclusione della legittimazione del terzo giusta l'articolo 8 capoverso 1; per contro alcuni membri della Commissione d'indennità di nazionalizzazione hanno manifestato taluni dubbi in merito. Come s'è posto riconfermiamo che si tratta di un adeguamento evitabile alle peculiarità della procedura di ripartizione.

Il Tribunale federale e la Commissione di ricorso delle indennità di nazionalizzazione si sono dichiarati favorevoli all'esclusione del ricorso di diritto amministrativo davanti al Tribunale federale (art. 8 cpv. 4).

Alcuni membri della Commissione delle indennità di nazionalizzazione hanno fatto talune riserve. Nel caso in cui la presente versione fosse mantenuta, essi auspicano la designazione di un giudice federale a presidente della Commissione. Fondandosi su considerazioni di massima, il Vorort e l'Associazione svizzera dei banchieri si sono pronunciati contro l'esclusione del diritto amministrativo. Come già detto in precedenza, trattasi anzitutto di soppesare, nel caso specifico, i modici vantaggi di una protezione sino all'istanza suprema e le spese amministrative nonché il ritardo nella procedura di ripartizione. Sul fondamento delle esperienze sinora fatte e vista la posizione determinante assunta dal Tribunale federale, abbiamo deciso di rinunciare a questa terza istanza.

La Commissione delle indennità di nazionalizzazione, l'Associazione svizzera dei banchieri e la Commissione per l'aiuto agli Svizzeri dell'estero vittime della guerra si sono interrogati circa l'interpretazione di «casi d'importanza esigua» giusta l'articolo 9. Siamo consci che l'espressione scelta ingloba un vasto margine d'interpretazione. Considerata tuttavia la varietà dei problemi che pongono in ciascuno accordo, i casi di esigua importanza, riteniamo inopportuna la possibilità di adottare un concetto più preciso segnatamente la determinazione in cifre.

Il criterio risolutivo per la valutazione del caso d'importanza minima ri-

marrà — come abbiamo già detto — il rapporto tra il lavoro amministrativo procurato e l'ammontare dell'indennità. La Commissione per l'aiuto agli Svizzeri dell'estero vittime della guerra si è infine chiesta se, nell'ambito della procedura di cui all'articolo 9, la competenza non debba spettare alla Commissione piuttosto che al Consiglio federale, come è recitato nel disegno preliminare.

A prescindere dal fatto che la Commissione debba poter determinare da sé la procedura che le sembra più appropriata per una liquidazione quanto mai razionale, il Dipartimento degli affari esteri ha, sul fondamento dell'articolo 8 capoverso 2 la possibilità, all'occorrenza, di esercitare la propria influenza. Conseguentemente, abbiamo accettato il suggerimento.

2 Parte speciale

L'articolo primo distingue due fasi: la nascita e l'esame della domanda attinente al diritto internazionale come anche il loro disciplinamento interno. Onde evitare definizioni complicate il disegno di legge concerne unicamente «le domande di indennità» ancorché la nozione si riferisca di fatto unicamente a richieste derivanti da pregiudizi ammessi dal diritto internazionale e riguardanti diritti acquisiti dei cittadini esteri (nazionalizzazione o socializzazione). Giusta la legge, la nozione generale d'indennità include però anche i pagamenti che incombono a Stati esteri a seguito di un comportamento contrario al diritto internazionale (risarcimento o risarcimento morale).

Giusta l'articolo 102 numero 8 della Costituzione federale, l'esecutivo è competente verso l'estero per la tutela degli interessi dei cittadini svizzeri spogliati (protezione diplomatica) e per la preparazione degli atti relativi.

Se, successivamente la Svizzera conclude un accordo d'indennità che ha come oggetto il pagamento di un'indennità globale, l'esecutivo può, giusta l'articolo 4 del presente disegno di legge, incaricare la Commissione delle indennità estere di ripartire la somma fra le parti lese.

L'articolo 2 disciplina l'esame delle domande d'indennità che incombe, come nel passato, al Dipartimento degli affari esteri. Per accertarsi circa l'importanza delle domande nei confronti di uno Stato estero, esso può procedere a una grida pubblica, stabilendo all'occorrenza un termine di perenzione. Le domande presentate in tal modo sono esaminate alla luce delle esigenze poste dal diritto internazionale e attinenti alla legittimazione personale e materiale. Per norma, il richiedente, secondo il diritto delle genti, ha la legittimazione personale unicamente se ha posseduto in modo ininterrotto la cittadinanza svizzera, sia al momento dell'avvenimento risarcibile, sia al momento della domanda, a condizione, soprattutto nei casi di successione, che la pretesa abbia serbato il proprio carattere svizzero. Le persone con doppia cittadinanza possono essere ammesse ai negoziati sempreché la cittadinanza svizzera sia stata preponderante nel momento delle due date di riferimento; riguardo alle persone giuridiche, per norma, occorre ritenere come criterio la predominanza effettiva svizzera (teoria del controllo). Il

richiedente ha la legittimazione materiale nelle misura in cui dimostra di possedere i diritti sui beni toccati dai provvedimenti di risarcimento e di aver subito un danno a seguito dell'intervento di Stati esteri.

Le decisioni dipartimentali possono essere oggetto di ricorso al Consiglio federale.

Come già detto, trattasi in questa fase unicamente di determinare l'importanza delle domande di indennità giusta all'articolo 1 lettera a della legge. All'uopo è applicata una procedura che, per sua stessa natura, è fondamentalmente diversa della decisione di assegnare un'indennità in ogni singolo caso (art. 5).

È ad esempio possibile che non si giunga a fare ammettere talune pretese dall'altra parte oppure che si riesca soltanto parzialmente ancorché le condizioni poste dal diritto internazionale per l'integrazione nel concludendo accordo siano riunite, per quanto concerne la Svizzera. Ove i risultati del negoziato, considerato nell'insieme, siano accettabili e si giunge a un accordo d'indennità, spetta alla Commissione di disciplinamento delle indennità estere, conformemente all'articolo 5 capoverso 3, di prevedere le indennità per le domande di cui si tratta. È parimente possibile che una pretesa, ritenuta come svizzera durante i negoziati e per cui sia stata ammessa la fondatezza, venga trasferita a uno straniero, sia per cessione, sia per donazione oppure successione. Da siffatta situazione consegue che una decisione fondata sull'articolo 2 capoverso 2 — positiva o negativa — non vincola la Commissione di disciplinamento delle indennità estere. Pertanto, gli interessati, le cui pretese non sono state incluse nei negoziati da parte del Dipartimento degli affari esteri, hanno possibilità di annunciarsi nuovamente secondo la procedura prevista all'articolo 5, senza che le loro domande siano necessariamente respinte in virtù del principio della cosa giudicata.

Riguardo al capoverso 3, rinviamo alle spiegazioni fornite al numero 143.

Articolo 3

Le esperienze sinora fatte hanno dimostrato che la collaborazione fra i rappresentanti dell'amministrazione e gli specialisti, costituisce un'associazione ottimale al fine di risolvere problemi di risarcimento. Riguardo al nome della Commissione è opportuno osservare che se si avesse voluto esprimere l'insieme delle sue attribuzioni ne sarebbe risultata una denominazione complessa.

La formula adottata ingloba nondimeno la maggior parte dell'attività esercitabile e traduce ciò che s'intende nei Paesi anglosassoni per «claims commission».

Con l'istituzione di una commissione di ricorso indipendente dall'amministrazione, è stata recepita la procedura sinora applicata alle indennità di nazionalizzazione e ai danni di guerra, in quanto si è rivelata efficace e non ha sollevato riserva alcuna.

Articolo 4

L'articolo 4 affida al Consiglio federale il compito di decidere se delegare alla Commissione di liquidazione delle indennità estere la ripartizione delle somme costituenti i risarcimenti o le riparazioni.

Ove un accordo globale concerne unicamente un numero limitato di casi e quest'ultimi risultano semplici, potrebbe essere opportuno affidarne l'esecuzione al Dipartimento degli affari esteri il quale, ben conoscendo i documenti di negoziato, è in grado di garantirne una liquidazione più rapida. In tal caso, le decisioni dipartimentali possono essere oggetto di ricorso al Consiglio federale. Parimente non si giustizia ulteriormente l'incarico alla Commissione di eseguire i cosiddetti accordi di lista, in cui sono recati i nomi delle persone aventi diritto all'indennità, come anche l'ammontare delle singole indennità.

Il capoverso 2 autorizza il Consiglio federale ad affidare ad altre autorità l'esecuzione di un accordo. Tale delega può risultare necessaria quando, vista la natura peculiare dell'accordo, la sua applicazione presenta taluni punti in comune con le attribuzioni di altre autorità federali (p. es. la sezione assistenziale del Dipartimento federale di giustizia e polizia oppure l'Ufficio degli affari economici esteri).

Articolo 5

Per i capoversi 1 e 3 rinviamo alle osservazioni fatte in merito all'articolo 2. Giusta il capoverso 4, il Consiglio federale può affidare altre funzioni alla Commissione. Quest'ultima potrà essere segnatamente incaricata di distribuire le somme che la Confederazione, sul fondamento di provvedimenti autonomi, mette a disposizione dei cittadini svizzeri lesi all'estero oppure della ripartizione delle prestazioni spontanee di altri Paesi, indipendentemente da qualsiasi accordo, come le prestazioni che potessero essere versate a seguito di giudizio di istanze internazionali, giudiziali o d'arbitrato.

Articolo 6

L'articolo 6 menziona le fonti del diritto che la Commissione deve osservare nelle esecuzioni d'accordi d'indennità. Nell'aspetto materiale, il contenuto dell'accordo è determinante; per contro, a livello procedurale assumono funzione preminente la presente legge come anche quella sulla procedura amministrativa. D'altronde, i problemi di legittimazione personale e materiale del richiedente saranno risolti sul fondamento del diritto internazionale abitudinario oppure dei principi generali del diritto internazionale (nella misura in cui non sono disciplinati nell'accordo).

In Svizzera, giusta una norma costituzionale non scritta, il diritto internazionale produce subito effetto alla stessa stregua come il diritto nazionale, *ovverossia non occorre, come in taluni altri Stati, che esso sia trasformato in legislazione interna mediante speciali leggi.*

Se, in un caso concreto, la Commissione applica norme di diritto internazionale, deve essere anzitutto informata sul contenuto di dette norme e

quindi sulle loro fonti. Secondo la concordante opinione dei teorici e dei pratici del diritto, opinione contenuta nell'articolo 38 dello statuto della Corte internazionale di giustizia, per norme del diritto internazionale s'intendono anzitutto gli accordi fra Stati, quindi il diritto internazionale abitudinario e «le norme fondamentali di diritto generalmente riconosciuto dagli Stati civilizzati».

Concretamente ciò significa che quando, né l'accordo d'indennità, né il diritto federale materiale non contengono norme che consentono la soluzione di un problema giuridico, la Commissione si deve fondare sul diritto internazionale abitudinario assume il primo posto. Esso è stato ampiamente sviluppato con dottrina e prassi nel campo che ci interessa della protezione diplomatica.

Entro i limiti di queste norme giuridiche, la Commissione decide secondo il proprio libero apprezzamento. Evidentemente essa non può fare un uso arbitrario di tale potere e deve anzitutto trattare su piede d'uguaglianza i casi che presentano le medesime caratteristiche. All'uopo può rivelarsi utile la considerazione del diritto estero.

Articolo 8

Riguardo ai capoversi 1, 2 e 4 rinviamo a quanto esposto ai numeri 141 e 142.

Giusta il capoverso 3 in connessione col capoverso 5, il richiedente può inoltrare, presso la Commissione di ricorso, un ricorso contro la decisione presa dalla Commissione per:

- violazioni del diritto federale (comprendente, come già detto, sia l'accordo d'indennità sia le norme di diritto internazionali applicabili, incluso l'eccesso o l'abuso di potere d'apprezzamento);
- allestimento erroneo o incompleto dello stato di fatto giuridicamente pertinente.

Il fatto di non poter invocare «l'inopportunità» impossibilita l'esame di una decisione nei confronti del potere d'apprezzamento esercitato dalla Commissione. In altri termini, il ricorso concerne unicamente l'esercizio giuridicamente errato del potere d'apprezzamento.

La soluzione s'impone per le peculiarità vincolate all'esecuzione d'accordi d'indennità. Le circostanze all'origine della perdita del bene oppure, più genericamente la situazione vigente nello Stato responsabile, complicano frequentemente l'apprezzamento sicuro di un caso concreto di danno. Citiamo in proposito ad esempio la valutazione di beni espropriati. In generale, i criteri ammessi in Svizzera risultano validi soltanto limitatamente. Come è dimostrato dall'esperienza, nel contesto occorre spesso elaborare criteri generali per diverse categorie di danni e di averi riconosciuti, all'occorrenza ricorrendo a periti.

Pertanto, il fatto di concedere alla Commissione di ricorso un potere cognitivo riguardante l'apprezzamento emanante dalla Commissione ci condurrebbe troppo lontano e renderebbe pesante e complicata la procedura di ripartizione.

Articolo 9

Riguardo a questo articolo vi rinviamo a quanto esposto al numero 143.

Articoli 12 e 13

L'esclusione del ricorso di diritto amministrativo, menzionata al numero 142, necessita di una modificazione corrispondente dell'articolo 99 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (RS 173.110).

Infine, per ragioni attinenti al volume di lavoro e ai costi amministrativi, come anche per istaurare una prassi uniforme in materia di ripartizioni d'indennità è opportuno creare una Commissione unica, fondamentalemente competente per tutti i danni di carattere internazionale. Le attuali Commissioni dovranno quindi essere sciolte e i loro obblighi devono essere affidati alla nuova Commissione e alla Commissione di ricorso.

Articolo 14

Visto che l'atto legislativo proposto contiene norme di diritto e non è limitato nel tempo, esso deve assumere la forma di una legge federale sottoposta a referendum facoltativo.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il disegno di legge si prefigge unicamente il disciplinamento di problemi procedurali e non comporta quindi conseguenze sul piano finanziario o riguardanti l'effettivo del personale.

Anzi, la semplificazione procedurale potrebbe addirittura consentire alcuni risparmi nel settore del personale.

4 Costituzionalità

La Costituzione non reca alcuna disposizione esplicita che attribuisca alla Confederazione competenza di legiferare nella materia. Giusta l'articolo 8 della Costituzione federale, la Confederazione ha tuttavia diritto di concludere trattati con l'estero. Se, la Confederazione è competente per concludere accordi di indennità, e fa uso di tale competenza, le spetta logicamente anche facoltà di garantirne l'esecuzione.

Ciascun accordo d'indennità costituisce, contemporaneamente la condizione e il fondamento per la ripartizione delle prestazioni d'indennità. Pertanto la competenza di concludere trattati implica anche il potere di disciplinare, in generale, la procedura di indennità sul piano svizzero.

Legge federale sulle domande d'indennità nei confronti dell'estero

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 8 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 17 settembre 1979 ¹⁾,

decreta:

Art. 1 Campo d'applicazione

La presente legge disciplina

- a. l'esame di domande di indennità che la Confederazione deve far valere, conformemente al diritto internazionale, in ragione di interventi di Stati esteri su interessi patrimoniali di persone fisiche e giuridiche svizzere;
- b. l'esecuzione dei rispettivi accordi di indennità.

Art. 2 Esame delle domande d'indennità

¹ In previsione dell'esame di domande di indennità, il Dipartimento federale degli affari esteri può invitare, mediante appello pubblico, le persone interessate a notificare le proprie pretese. Esso può stabilire un termine di perenzione.

² Esso accerta se i richiedenti adempiano sul piano personale e materiale le condizioni che consentano la pretesa di un'indennità nell'ambito dei negoziati con Stati esteri; la decisione non pregiudica quella in merito all'indennità (art. 5 cpv. 3). Questa può essere oggetto di un ricorso al Consiglio federale.

³ Il Consiglio federale può rinunciare a far valere casi d'importanza esigua.

Art. 3 Commissione delle indennità estere e Commissione di ricorso

Il Consiglio federale istituisce:

- a. la «Commissione delle indennità estere» (dappresso Commissione), composta di rappresentanti dell'Amministrazione federale e di altri periti;
- b. la «Commissione di ricorso in materia di pagamento di indennità estere» (dappresso Commissione di ricorso), indipendente dall'Amministrazione federale.

¹⁾ FF 1979 II 1085

Art. 4 Esecuzione di accordi d'indennità

¹ Quando un'indennità va ripartita tra parecchi richiedenti, segnatamente nel quadro di un accordo globale, il Consiglio federale può incaricare la Commissione di eseguire i rispettivi accordi d'indennità.

² Ove circostanze particolari l'esigano, il Consiglio federale può parimenti affidare l'esecuzione ad altre autorità. Le disposizioni della presente legge e della sua ordinanza d'esecuzione si applicano per analogia.

Art. 5 Compiti della Commissione

¹ Per l'esecuzione di un accordo d'indennità, la Commissione può invitare, mediante appello pubblico, le persone interessate a notificare le proprie pretese; essa può stabilire un termine di perenzione.

² Essa può dispensare dall'obbligo di notificazione le persone le cui pretese già sono state presentate e incluse nei negoziati con Stati esteri, conformemente alla procedura di cui all'articolo 2.

³ Essa determina se i richiedenti adempiono, sul piano personale e materiale, le condizioni cui è subordinata l'assegnazione di un'indennità; essa valuta i danni e ripartisce l'indennità fra i richiedenti.

⁴ Il Consiglio federale può affidare alla Commissione altri compiti in materia di domande di indennità verso l'estero o in rapporto con prestazioni analoghe.

Art. 6 Diritto applicabile

La Commissione eseguisce gli accordi d'indennità conformemente alle disposizioni di quest'ultimi e alle altre disposizioni del diritto federale, nonché ai principi generali del diritto internazionale.

Art. 7 Ricorso

Le decisioni della Commissione, in merito a domande d'indennità, possono essere impugnate davanti alla Commissione di ricorso.

Art. 8 Procedura di ricorso

¹ Il richiedente non è parte e non gode del diritto di ricorso contro decisioni relative a domande presentate da altre persone.

² Il Dipartimento federale degli affari esteri è facoltato a ricorrere presso la Commissione di ricorso.

³ Non può essere invocata l'innopportunità.

⁴ La Commissione di ricorso decide definitivamente.

⁵ Per il rimanente, è applicabile la procedura amministrativa. ¹⁾

¹⁾ RS 172.021

Art. 9 Disposizioni speciali applicabili ai casi d'importanza esigua

La Commissione può:

- a. rinunciare a far valere domande d'importanza esigua;
- b. stabilire indennità uniformi per talune categorie di casi di importanza esigua;
- c. trattare talune categorie di casi d'importanza esigua secondo una procedura sommaria derogante alla legge sulla procedura amministrativa ¹⁾.

Art. 10 Assistenza amministrativa e giudiziaria

Per l'accertamento dei fatti, le autorità federali e cantonali come anche le istituzioni che svolgono compiti amministrativi devono accordare gratuitamente l'assistenza amministrativa e giudiziaria.

Art. 11 Esecuzione

Il Consiglio federale è incaricato di eseguire la presente legge. Esso emana le necessarie disposizioni esecutive.

Art. 12 Modificazione e abrogazioni

¹ La legge federale sull'organizzazione giudiziaria ²⁾ è modificata come segue:

Art. 99 lettera i (nuova)

Il ricorso è irricevibile contro:

- i. le decisioni della Commissione di ricorso in materia di indennità estere.

² Sono abrogati:

- a. Il decreto federale del 21 dicembre 1950 ³⁾ che istituisce una Commissione delle indennità di nazionalizzazione e una Commissione di ricorso;
- b. Gli articoli 7 e 8 del Decreto federale del 13 giugno 1957 ⁴⁾ concernente un aiuto straordinario agli Svizzeri all'estero e rimpatriati vittime della guerra dal 1939 al 1945.

Art. 13 Disposizione transitoria

I compiti della Commissione per l'aiuto agli Svizzeri dell'estero vittime della guerra e quelli della Commissione di ricorso giusta il decreto federale del 13 giugno 1957 ⁴⁾ incombono d'ora in poi alla Commissione delle indennità estere e alla Commissione di ricorso.

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 173.110

³⁾ RU 1951 363

⁴⁾ RU 1957 1005

Art. 14 Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale stabilisce la data dell'entrata in vigore.