

# Foglio Federale

Berna, 14 aprile 1966

Anno XLIX

Volume I

N° 15

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 12, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092 / 5 18 71 — Ccp 65-690

9423

## Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione di sei convenzioni del Consiglio d'Europa

(Del 1° marzo 1966)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo indirizzarVi un messaggio concernente l'approvazione di sei convenzioni del Consiglio d'Europa.

### A. IN GENERALE

1. Nel nostro messaggio del 1° marzo 1965 (FF 1965 I, 381), Vi esponemmo i motivi che inducono la Svizzera a esaminare la possibilità di aderire alle convenzioni europee elaborate sinora dal Consiglio d'Europa e, qualora nulla vi si opponga, a prendere a tale scopo le necessarie disposizioni.

Abbiamo, di conseguenza, previsto di firmare e poi di ratificare anche i seguenti cinque accordi e convenzioni:

- convenzione europea del 13 dicembre 1957 di estradizione;
- convenzione europea del 20 aprile 1959 di assistenza giudiziaria in materia penale;
- accordo europeo del 13 dicembre 1957 sulla circolazione delle persone fra i paesi membri del Consiglio d'Europa;
- accordo europeo del 20 aprile 1959 sulla soppressione dei visti per i rifugiati;

— accordo europeo del 16 dicembre 1961 sulla circolazione dei giovani con passaporto collettivo fra i paesi membri del Consiglio d'Europa.

Questi cinque accordi sono stati firmati dalla Svizzera il 29 novembre 1965.

Nel frattempo, è stato possibile di concludere i lavori preparatori concernenti la

— convenzione europea del 19 dicembre 1954 sulla classificazione dei brevetti d'invenzione,

cosicchè anche la Svizzera vi può aderire; essa l'ha firmata il 22 ottobre 1965.

2. Fra gli strumenti che presentano un interesse particolare per la Svizzera, occorre citare la convenzione europea del 13 dicembre 1957 di estradizione e la convenzione europea del 20 aprile 1959 di assistenza giudiziaria in materia penale.

Indipendentemente dalla notevole semplificazione che risulta dall'applicazione di una sola convenzione per ciascuna materia nelle relazioni con tutte le parti contraenti, l'adesione della Svizzera ha per vantaggio principale di disciplinare, sia nel settore dell'extradizione sia in quello dell'assistenza giudiziaria, una serie di questioni, che, al momento, non sono oggetto di alcuna disposizione legale nè di accordi internazionali. Essa permette, nel contempo, di stabilire vincoli contrattuali fra la Svizzera e gli Stati scandinavi, con i quali non esiste ancora alcuna convenzione nei due settori. Sembra, quindi, altamente auspicabile che il nostro paese aderisca a queste due convenzioni. Tuttavia, l'adesione non potrebbe avvenire senza talune riserve. Ciascuna delle due convenzioni autorizza espressamente le parti contraenti a esprimere su tutte le disposizioni. Le dichiarazioni relative devono essere trasmesse al Segretario generale del Consiglio dell'Europa e possono essere effettuate sia al momento della firma dell'accordo sia al momento del deposito dello strumento di ratificazione.

La convenzione d'extradizione è entrata in vigore il 18 aprile 1960 e l'hanno sinora ratificata la Danimarca, la Grecia, l'Italia, la Norvegia, la Svezia e la Turchia. La convenzione di assistenza giudiziaria è entrata in vigore il 12 giugno 1962 e l'hanno parimente ratificata i primi quattro dei detti Stati. L'adesione di altri Stati, segnatamente della Repubblica federale di Germania e dei Paesi Bassi, è attesa in un prossimo avvenire. Le due convenzioni abrogano, fra le parti contraenti, i trattati bilaterali disciplinanti la stessa materia. La Svizzera è vincolata da trattati di tal genere all'Italia, alla Grecia e alla Turchia; ciascuno di essi regola sia l'extradizione sia l'assistenza giudiziaria in materia penale. Le due convenzioni europee sostituiscono, quindi, i trattati d'extradizione esistenti con questi tre Stati per quanto concerne l'extradizione, mentre le disposizioni sull'assistenza giudiziaria contenute nel trattato d'extradizione con la Turchia rimangono per

ora applicabili. Le parti contraenti possono concludere fra essi accordi completivi concernenti le due materie soltanto per completare le disposizioni delle convenzioni o per agevolarne l'applicazione. Per l'adesione di uno Stato non membro del Consiglio d'Europa, è necessario l'accordo unanime dei membri di tale Consiglio aventi ratificato la convenzione considerata.

Il disciplinamento dell'assistenza giudiziaria pregiudicherà, in una certa misura, l'elaborazione di una legge federale nella materia, che risponde a una imperiosa necessità. Di conseguenza, abbiamo ritenuto opportuno di comunicare le relative riserve al Consiglio d'Europa soltanto al momento del deposito dello strumento di ratificazione. La grande importanza materiale di queste riserve esige che siano partitamente commentate insieme con le corrispondenti disposizioni della convenzione. La loro redazione deriva dal contesto di queste disposizioni e non richiede altra motivazione.

Le due convenzioni (art. 26, § 2, della convenzione di estradizione; art. 23, § 2, della convenzione di assistenza giudiziaria) precisano che le riserve verranno ritirate non appena sarà possibile rinunciarvi o non appena esse saranno divenute senza oggetto. Prevediamo, perciò, di proporVi a tempo debito, tenendo conto delle nuove disposizioni legali che saranno adottate in questi due settori, di autorizzarci a ritirare, in tutto o in parte, le riserve e le dichiarazioni espresse a proposito delle due convenzioni.

3. La ratificazione dei tre accordi europei relativi alla circolazione delle persone si giustifica nella prospettiva del nostro interesse nazionale, di una cooperazione europea reale ed efficace e di una solidarietà ben compresa con gli altri Stati membri del Consiglio d'Europa. Infatti, nell'interesse del nostro turismo, abbiamo sempre seguito una politica liberale in materia di circolazione delle persone. Con tutti i paesi membri del Consiglio, abbiamo concluso accordi bilaterali in materia di visti. Abbiamo parimente stipulato con parecchi di essi accordi sulla soppressione del visto per i rifugiati. Infine, abbiamo soppresso, mediante accordi bilaterali con paesi europei e anche unilateralmente, il visto per i cittadini dei paesi europei, che viaggiano in gruppo con passaporto collettivo. I principi, cui si ispirano gli accordi europei considerati hanno, dunque, già trovato un'ampia applicazione sul piano bilaterale. La nostra adesione a siffatti accordi avrà per effetto, in taluni casi, una estensione dei vantaggi già consentiti. Nulla vi si oppone, perchè essa è conforme al nostro atteggiamento, che ha sempre cercato di tener conto degli interessi turistici nazionali. La nostra adesione a tali accordi non colpirà, tuttavia, le misure di controllo, cui, conformemente al decreto del Consiglio federale del 19 gennaio 1965 concernente l'assicurazione d'un permesso di dimora per l'assunzione d'impiego, soggiace l'entrata dei lavoratori stranieri che intendono lavorare in Svizzera. Infatti, le agevolazioni concesse in virtù di questi accordi non sono applicabili al soggiorno di oltre tre mesi nè alle entrate per l'esercizio di un'attività lavorativa.

4. È necessario classificare i brevetti d'invenzione per materie tecniche. Una siffatta classificazione è soprattutto indispensabile se si vuole essere in misura di constatare lo stato della tecnica in un settore determinato e di verificare la novità di invenzioni posteriori a quelle già brevettate nei diversi Stati. Orbene, queste ricerche sono notevolmente agevolate se gli Stati classificano secondo un sistema unico i brevetti rilasciati dalle loro autorità. È per questo motivo che il Consiglio d'Europa ha elaborato una convenzione europea sulla classificazione internazionale dei brevetti d'invenzione. Entrata in vigore il 1<sup>o</sup> agosto 1955, la convenzione è stata sinora ratificata da undici Stati. Inoltre, la nuova classificazione internazionale è applicata parzialmente in una decina di paesi. È probabile che, con il tempo, essa sarà introdotta nella maggior parte dei paesi del mondo.

Il sistema internazionale di classificazione costituisce, nel settore dei brevetti, una importante semplificazione. È, quindi, opportuno che la Svizzera acceda alla convenzione che l'ha istituita. Ciò permetterà al nostro paese di collaborare a un'opera d'interesse generale e di contribuire all'integrazione europea in un settore tecnico ove l'integrazione è particolarmente necessaria.

Del resto, la convenzione europea sulla classificazione internazionale dei brevetti ha affidato un compito speciale alla Svizzera: è mediante notificazione al Consiglio federale che gli Stati non membri del Consiglio d'Europa possono aderire alla convenzione o disdirarla.

## B. ESTRADIZIONE E ASSISTENZA GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE

### I. Convenzione europea del 13 dicembre 1957 di estradizione

1. La convenzione europea di estradizione (designata qui appresso: convenzione, conv.) si attiene nelle grandi linee alle concezioni tradizionali del diritto di estradizione e concorda, di principio, con l'ordinamento assunto nella legge federale del 22 gennaio 1892 sulla estradizione agli Stati stranieri (designata qui appresso: legge, LF; CS 3, 481). Tale è segnatamente il caso per i seguenti principi: esigenza della doppia incriminazione dei fatti motivanti la domanda (art. 2, § 1, conv.); esclusione della estradizione per reati politici, militari o fiscali (art. 3, 4 e 5); non estradizione dei propri cittadini (art. 6, § 1); esclusione dell'extradizione nel caso di prescrizione dell'azione penale o della pena (art. 10); specialità dell'extradizione (art. 14 e 15). Vi è una differenza fondamentale soltanto nell'elencazione dei reati che danno luogo all'obbligo di estradare: la convenzione contiene una clausola generale, secondo cui qualsiasi reato — eccettuate talune categorie (art. 3, 4 e 5) — motiva l'extradizione, quando i fatti sono puniti,

tanto nel diritto penale della parte richiedente quanto in quello della parte richiesta, di una pena o di una misura di sicurezza privativa di libertà di un massimo di almeno un anno (art. 2, § 1). Per contro, la legge contiene una enumerazione esaustiva dei reati, per i quali l'estradizione può essere concessa (art. 3 LF). Questa enumerazione è completata soltanto dall'articolo 154 della legge federale del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera, secondo cui i reati, per i quali la legge medesima commina una pena della detenzione della durata di un anno oppure una pena più grave, danno luogo all'estradizione.

La convenzione non prevede talune restrizioni destinate a garantire — conformemente alle prescrizioni riguardanti la specialità dell'estradizione — che il prevenuto, dopo essere stato consegnato allo Stato richiedente, non sia assoggettato né a una procedura né a una esecuzione di pena incompatibili con le concezioni generali del diritto riconosciuto nel nostro paese. Nella misura in cui queste restrizioni non si riferiscono direttamente a un'altra disposizione della convenzione, è rispetto all'articolo 1 che vanno espresse le conseguenti riserve:

*a.* A questo proposito, rileviamo, avantutto, che l'articolo 65 della Costituzione federale vieta le pene corporali. Qualora una siffatta pena potesse essere pronunciata o eseguita nello Stato richiedente, sarebbe incompatibile con l'ordine pubblico svizzero di mettere in azione il potere coercitivo dello Stato per consentire a un altro Stato di applicare pene o misure riprovate dalla Costituzione federale. La concessione dell'estradizione è permessa in simili casi soltanto alla condizione che la parte richiedente rinunci a usare di queste pene o misure. Tale prescrizione ha per effetto di limitare il potere repressivo dello Stato richiedente, che, in seguito all'estradizione, non è più libero di applicare un determinato genere di pena. Del resto, la convenzione regola in modo simile la questione della pena capitale (cfr. art. 11). Per l'analogia fra i due casi, la soluzione prevista nella convenzione quanto alla pena capitale può essere parimente prevista per la pena corporale. La questione deve essere allora trattata in relazione con l'articolo 11 della convenzione.

*b.* Esaminata, in questo contesto, va anche la limitazione dei diritti dello Stato richiedente, derivante dall'articolo 58, capoverso 1, della Costituzione federale, il quale vieta i tribunali eccezionali. L'estradizione può allora essere concessa soltanto alla condizione — ignota alla convenzione — che la persona consegnata non sia giudicata da un tribunale d'eccezione. La Svezia e la Danimarca hanno espresso una riserva simile. Esse si sono riservate il diritto di rifiutare anche l'estradizione domandata per l'esecuzione di una pena pronunciata da un tribunale d'eccezione. L'estensione di questa restrizione è la conseguenza logica del divieto costituzionale dei tribunali d'eccezione. Prevediamo, quindi, di procedere nello stesso modo.

c. Esaminiamo, infine, un'altra questione, che, sinora, non è mai stata disciplinata nella legge nè nei trattati d'extradizione conclusi dalla Svizzera: l'obbligo, previsto nell'articolo 1 della convenzione, di accordare l'extradizione per l'esecuzione di una misura di sicurezza. Questa prescrizione scioglie in modo chiaro e netto i dubbi che si avevano, dopo l'introduzione delle misure di sicurezza, sull'ammissibilità dell'extradizione in vista della loro esecuzione. A questo riguardo, la convenzione non distingue fra le misure di sicurezza ordinate a complemento di una pena pronunciata per un reato che dà luogo all'extradizione e quelle che si sostituiscono a una siffatta pena (cfr. art. 25). Taluni autori hanno già espresso l'opinione che le misure di sicurezza, che, secondo un sistema puramente dualistico, sono sempre ordinate a complemento di una pena senza poterla mai sostituire, hanno — contrariamente alle misure fondate sul sistema monistico o misto — conservato a tal punto la loro natura unicamente preventiva che una estradizione per la loro esecuzione non è ammissibile (cfr. ad es. Schultz, Auslieferungsrecht, pag. 351).

Tale è il caso, per esempio, delle misure di sicurezza dei diritti penali tedesco e italiano. Ci si deve allora chiedere se convenga o no di esprimere a tale proposito una riserva. Tuttavia, per la reciprocità dei diritti e degli obblighi derivanti dalla convenzione (cfr. art. 2, § 7), essa avrebbe per conseguenza principale che tutti gli Stati, le cui misure di sicurezza sono sempre complementive della pena e non possono sostituirla, rifiuterebbero di estradare alla Svizzera le persone ricercate per l'esecuzione di misure di sicurezza del diritto svizzero. Il nostro paese ha, però, grande interesse a poter ottenere l'extradizione nei casi di questo genere. Con una tale riserva, esso si priverebbe di tale possibilità, che, a causa della elevata proporzione di estradizione dalla Repubblica federale di Germania e dall'Italia, avrebbe « conseguenze intollerabili, persino mostruose » (cfr. Schultz, op. cit., pag. 355). Già questa sola considerazione suggerisce di rinunciare alla formulazione di una riserva. Inoltre, secondo le prescrizioni positive della maggior parte delle leggi penali, le pene e le misure non si differenziano chiaramente fra loro nè nella loro nozione nè nella loro applicazione. Lo stesso dicasi, quando esse non possono essere ordinate che a titolo cumulativo. Ma l'essenziale è di non perdere di vista che, anche in tale caso, le misure di sicurezza costituiscono dei mezzi che il diritto penale moderno mette a disposizione delle autorità per combattere la criminalità. Rifiutare l'extradizione intesa all'esecuzione di siffatte misure equivarrebbe allora a ostacolare, almeno parzialmente, una forma riconosciuta importante e necessaria della lotta contro il crimine, lotta che è precisamente uno degli scopi primordiali dell'extradizione stessa.

2. L'obbligo generale, sancito nell'articolo 2, paragrafo 1, della convenzione, di accordare l'extradizione per tutti i fatti che le leggi della parte richiedente e della parte richiesta puniscono con una pena o con una misura

di sicurezza privative della libertà di un massimo di almeno un anno non è compatibile con l'articolo 3 della legge. Invero, nella maggior parte degli Stati europei, l'evoluzione del diritto di estradizione tende, già da un certo tempo, ad agevolare sensibilmente l'estradizione e a semplificare la procedura, cioè a sopprimere le restrizioni poste all'estradizione, in particolare riducendo il numero dei reati, per i quali essa non può, di principio, essere accordata. Una revisione della legge, che si ispiri a siffatti principi è, d'altronde, in preparazione da molto tempo. Tuttavia, è proprio la scelta del sistema da adottare per definire i reati motivanti l'estradizione che pone ancora dei problemi. Di conseguenza, sottoscrivendo puramente e semplicemente all'articolo 2, paragrafo 1, si pregiudicherebbe la revisione su un punto che riveste una importanza capitale per l'insieme della regolamentazione in materia di estradizione. Una tale procedura suscita obiezioni di diversa natura, anche dal profilo del diritto di estradizione. Così, i reati indicati nell'articolo 2, paragrafo 1, comprendono, secondo il diritto svizzero, ad esempio tutti i fatti che la legislazione penale accessoria della Confederazione punisce o punirà in futuro con la detenzione per un anno o una pena più severa. Vi si trova, in particolare, una serie di leggi disciplinanti l'assegnazione di prestazioni sociali (assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, assicurazione per l'invalidità, ordinanza delle indennità ai militari per perdita di guadagno, ecc.) o di altri oggetti, per la cui esecuzione l'estradizione non può essere considerata come uno strumento idoneo di collaborazione internazionale. Ma soprattutto, la cerchia dei delitti motivanti l'estradizione non sarebbe più chiaramente e durevolmente delimitata. Infatti, potrebbe accadere, in determinate circostanze, che una persona perseguita per un solo e stesso reato dovrebbe essere estradata se essa è già stata condannata a una pena privativa della libertà di quattro mesi, mentre l'estradizione non sarebbe possibile — il massimo della pena prevista per il detto reato essendo insufficiente — qualora la procedura fosse solo alla fase dell'istruzione preliminare. Inoltre, il numero dei fatti motivanti l'estradizione aumenterebbe in ogni tempo, quando si inserisce nelle disposizioni penali stati di fatto non sanzionati nella misura prevista al paragrafo 1.

Ben considerato, sembra opportuno di limitare, conformemente all'articolo 2, paragrafo 3, della convenzione, l'applicazione della medesima ai reati menzionati nella legge di notificare al Segretario generale del Consiglio d'Europa, secondo l'articolo 2, paragrafo 4, della convenzione, il catalogo contenuto nell'articolo 3 della legge, completato con l'articolo 154 della legge sulla navigazione marittima, come elenco dei reati per i quali il diritto svizzero autorizza l'estradizione.

3. a. Il testo dell'articolo 2, paragrafo 2, della convenzione costituisce una importante innovazione rispetto al diritto attuale, per quanto concerne l'ammissibilità materiale della estradizione. In virtù di questa disposizione,

la parte richiesta può accordare l'estradizione in blocco per parecchi fatti distinti, tanto se l'estradizione sia ammissibile per ciascuno di essi quanto se non lo sia, cioè anche se taluni di questi fatti non adempiano la condizione sulla quota delle pena. Questa clausola tende ad adeguare l'estradizione all'evoluzione moderna del diritto penale e a eliminare gli effetti indesiderabili che il disciplinamento rigido in vigore esercita dal profilo criminalogico e dal profilo del razionale funzionamento della giustizia. Sotto il regime attuale, consacrato dalla maggior parte dei trattati e dalla legge, la persona estradata può generalmente, in virtù del principio della specialità dell'estradizione, essere perseguita, giudicata e punita per causa di tali fatti soltanto dopo la scadenza di un termine di protezione da uno a tre mesi. Così, quando l'estradizione è accordata ai fini di perseguimenti penali, lo Stato richiedente è costretto ad avviare una procedura particolare per giudicare tali fatti, salvo che voglia e possa rinunciarvi; se un condannato è estradato in vista dell'esecuzione di una sentenza che gli infligge una pena globale, egli può dapprima essere chiamato solo a scontarne una parte. Nei due casi, la situazione ha parimente per il prevenuto o il condannato stesso ripercussioni molto spiacevoli, cui deve sottoporsi anche contro volontà. È evidente che questo procedere ostacola altamente la riclassificazione sociale dei delinquenti. La legge non contiene alcuna disposizione corrispondente all'articolo 2, paragrafo 2, della convenzione. Ma questo paragrafo non si scosta affatto dagli scopi prefissi nella legge. Per di più, qualora la Svizzera esprimesse una riserva a questo proposito, essa respingerebbe una innovazione molto giudiziosa che costituisce una conseguenza logica dei principi della giustizia penale moderna come sono precisamente consacrati in modo notevole dal Codice penale svizzero e che non è indubbiamente contraria alla spirito e allo scopo delle prescrizioni della legge sulla estradizione. Va, avanzuto, notato che questa nuova disposizione ha precipuamente di mira il vero interesse della persona ricercata, che è stato parimente considerato dalla legge, ad esempio nell'articolo 7 relativo alla specialità dell'estradizione, nella misura consentita dalle concezioni del tempo. Inoltre, non si tratta affatto di abbandonare il principio essenziale del diritto di estradizione. Occorre, infatti, che almeno uno dei reati messi a carico dell'interessato adempia tutte le condizioni richieste dalla legge per autorizzare l'estradizione. Soltanto se tale è il caso e se la persona considerata deve essere senz'altro consegnata alle autorità della parte richiedente, lo Stato richiesto deve avere la facoltà di estendere l'estradizione a reati, per i quali la convenzione non l'obbliga ad accordarla. Questa possibilità esiste, dunque, esclusivamente come misura accessoria a un'estradizione altrimenti del tutto conforme alla legge, e non già per sé stessa. È permesso di sostenere che l'evoluzione seguita dal diritto d'estradizione è fondata sull'idea che la consegna di fatto di un delinquente deve mettere lo Stato richiedente in misura d'inglobare in una sola e stessa procedura penale molti reati che sono stati commessi dallo stesso prevenuto e che i principi disciplinanti la procedura impongono

di giudicare insieme, anche se soltanto l'uno o taluni di essi adempiono le condizioni giuridiche richieste per la concessione dell'extradizione. Non sarebbe punto possibile di spiegare altrimenti il fatto che l'articolo 7 della legge, il quale regola gli effetti dell'extradizione sulle relazioni fra Stato, preveda che la persona estradata possa ugualmente essere perseguita e punita per reati connessi a quelli motivanti l'extradizione. Se l'introduzione del concetto di connesità nella regola della specialità è criticata a ragione per le sue conseguenze troppo estese e se occorre allora dare un'altra accezione a questo termine, nulla si oppone a che lo Stato richiesto ne tenga conto accordando l'extradizione, in quanto rispetti i limiti tracciati dalla legge circa l'esclusione di principio dell'extradizione per causa della natura particolare di un reato (politica, militare, fiscale, ecc.).

*b.* Visto l'esposto, riteniamo necessario d'esprimere una riserva quanto all'articolo 2, paragrafo 2, della convenzione. Occorre, tuttavia, esaminare parimente quale importanza l'omissione di una riserva rivestirebbe per la pratica svizzera in materia di estradizione. Secondo il sistema scelto dalla convenzione per definire i reati motivanti l'extradizione, la sola conseguenza di questa disposizione è il permesso di accordare l'extradizione anche per le violazioni del diritto relativamente lievi, che non potrebbero motivarla da sole. Infatti, tutti i reati di una certa importanza sono, di regola, puniti dalla legge penale con una pena della detenzione di un massimo di almeno un anno o con una pena più severa. Secondo la convenzione, questi fatti costituiscono, dunque, tutti dei delitti che danno luogo all'extradizione. Tale constatazione dimostra precisamente che la convenzione non tende, di principio, ad autorizzare l'extradizione accessoria unicamente per violazioni insignificanti del diritto, come il testo delle disposizioni considerate potrebbe lasciarlo supporre. Lo spirito e lo scopo della medesima devono, al contrario, essere approvati rispetto al sistema adottato per la definizione dei fatti motivanti l'extradizione e sui quali si fonda qualsiasi convenzione. Orbene, il sistema tende ad autorizzare l'extradizione, per quanto possibile senza eccezioni, a causa di tutti i fatti, per i quali essa non è esclusa secondo gli articoli da 3 a 5. Se si considerano le cose da questo profilo, è indubbio che, in generale, la prescrizione dell'articolo 2, paragrafo 2, significa che l'extradizione — in quanto le condizioni richieste per accordarla siano almeno adempiute rispetto a uno dei reati messi a carico della persona ricercata — deve poter essere estesa a tutti i fatti non rientranti negli articoli da 3 a 5 della convenzione che sono oggetto del perseguimento penale, anche se non fossero da soli idonei a motivare l'extradizione.

La rinuncia a una riserva sembra allora avere un senso soltanto se la Svizzera riconoscesse così il principio secondo cui un'extradizione accordata in virtù dell'articolo 2, paragrafo 2, della convenzione può parimente estendersi a tutti i reati del diritto svizzero messi a carico del prevenuto che non siano indicati nell'articolo 10 o 11 della legge.

c. La convenzione prevede l'estradizione accessoria soltanto per i fatti sanzionati da una pena privativa della libertà, il cui massimo non raggiunga, secondo il diritto della parte richiesta, un anno di detenzione almeno. L'estradizione può, quindi, essere parimente concessa, a titolo accessorio, per contravvenzioni, in quanto, tuttavia, esse siano almeno sanzionate con una pena di arresto o in quanto una siffatta pena sia stata pronunciata. Tuttavia, la dichiarazione proposta concernente l'articolo 2, paragrafo 2, non limita per la Svizzera ai fatti puniti di una pena privativa della libertà la possibilità di accordare l'estradizione accessoria. Essa permetterebbe così di autorizzare l'estradizione anche per i fatti passibili soltanto della multa. Questa soluzione si giustifica soprattutto a causa dei reati della circolazione, che, segnatamente secondo le prescrizioni di altri Stati, sono in ampia misura sanzionati soltanto con una multa.

Nell'idea che l'adesione a tale principio costituisca esclusivamente la conseguenza logica dell'evoluzione progressista del diritto penale, abbiamo previsto di informare di questa opinione il Segretario generale del Consiglio d'Europa mediante una dichiarazione relativa all'articolo 2, paragrafo 2.

4. In virtù dell'*articolo 3, paragrafo 3*, della convenzione, l'attentato alla vita di un capo di Stato o di un membro della sua famiglia è considerato soltanto come reato politico. La disposizione non è compatibile con la concezione svizzera come è espressa nell'articolo 10, capoverso 2, della legge, il quale fa dipendere l'accettazione o il rigetto della domanda di estradizione dalla risposta alla domanda se il fatto, per il quale essa è chiesta, costituisce principalmente un reato comune o no: è il Tribunale federale che si pronuncia liberamente, in ogni caso particolare e secondo i fatti della causa, sul carattere del reato. Di conseguenza, converrà, al momento del deposito dello strumento di ratificazione, di esprimere una riserva, prevedendo che la Svizzera applicherà parimente a un fatto, cui si riferisce l'articolo 3, paragrafo 3, della convenzione, il principio stabilito nel paragrafo 1 dello stesso articolo, che concorda nei suoi effetti con l'articolo 10, capoverso 2, della legge.

5. In virtù dell'*articolo 6, paragrafo 1*, della convenzione, ciascuna parte contraente ha la facoltà di rifiutare l'estradizione dei suoi cittadini. La qualità di cittadino sarà valutata, secondo la lettera c della stessa disposizione, al momento della decisione sull'estradizione. La convenzione permette, tuttavia, alla parte richiesta di prevalersi di questa regola anche quando la qualità di cittadino è riconosciuta soltanto fra la data della decisione e quella che è prevista per la consegna. Quanto agli effetti, essa concorda, dunque, con l'ordinamento svizzero. Per contro, è opportuno di fare una dichiarazione, secondo cui il diritto svizzero non autorizza l'estradizione dei propri cittadini, ma sottopone alla giurisdizione svizzera, segnatamente nei limiti degli articoli 5 e 6 del Codice penale svizzero, i reati commessi da essi fuori della Svizzera.

6. I casi nei quali l'estradizione è rifiutata perchè il fatto motivante la richiesta è già stato perseguito e giudicato fuori dello Stato richiedente, tanto se rileva dalla giurisdizione dello Stato richiesto quanto se è già stato oggetto di una sentenza esecutiva pronunciata da un tribunale non dello Stato richiedente, sono regolati nella convenzione agli articoli 7, 8 e 9, mentre la legge li ha riuniti in una sola disposizione (art. 12). Per consentire una visione completa delle divergenze fra i due ordinamenti, è necessario confrontare separatamente gli articoli 7, 8 e 9 della convenzione con l'articolo 12 della legge.

*a.* Giusta l'*articolo 7* della convenzione, lo Stato richiesto può rifiutare l'estradizione, quando essa è domandata per un reato che, secondo la sua legislazione, è stato commesso, in tutto o in parte, sul suo territorio (o in un luogo equiparato al suo territorio). In realtà, l'estradizione può rivelarsi opportuna, ad esempio, qualora, taluni fatti messi a carico del prevenuto essendo stati commessi nello Stato richiesto e altri essendo assoggettati unicamente alla giurisdizione dello Stato richiedente, sembra auspicabile di giudicare insieme tutti questi reati allo scopo di evitare una doppia procedura e soprattutto di favorire la riclassificazione sociale del delinquente.

Occorrerebbe, di conseguenza, poter usare, almeno a titolo accessorio, della possibilità data dall'*articolo 7* di accordare una estradizione per un reato commesso in Svizzera. A questo scopo, importa istituire una base giuridica, dalla quale risulti la volontà della Svizzera di consentire, in certi casi, l'estradizione per un reato commesso sul suo territorio, o in un luogo equiparato al medesimo. La base giuridica può consistere in una dichiarazione, da notificare alla segreteria generale del Consiglio dell'Europa, che definisca i casi nei quali l'estradizione può essere accordata per tali fatti. Poichè questa possibilità deve parimente essere prevista per i casi in cui l'istruzione penale è già stata aperta in Svizzera, occorre che la dichiarazione si riferisca agli articoli 7 e 8 della convenzione.

*b.* In virtù dell'*articolo 8* della convenzione, l'estradizione può essere rifiutata, quando lo Stato richiesto ha già aperto un perseguimento per i fatti che motivano la domanda di estradizione. Contrariamente all'*articolo 7*, la disposizione considera, di principio, fatti commessi fuori del territorio richiesto, ma nondimeno sottoposti alla sua giurisdizione. La differenza non è, però, di alcuna importanza quanto al fondo. A questo proposito, le osservazioni emesse per l'*articolo 7* della convenzione, circa l'ammissibilità dell'estradizione, si applicano parimente a questa norma.

*c.* Secondo l'*articolo 9* della convenzione, l'estradizione non sarà consentita quando l'individuo reclamato è stato definitivamente giudicato dalle autorità competenti della Parte richiesta per i fatti che motivano la domanda; essa può essere rifiutata se queste autorità hanno deciso di non aprire un perseguimento penale o di chiuderne uno già avviato per gli stessi fatti.

Tale ordinamento non dà piena soddisfazione, perchè tiene conto soltanto dei perseguimenti e delle sentenze intervenuti nello Stato richiesto per i fatti motivanti la domanda. Infatti, capita talvolta che il paese d'origine del prevenuto sollecita l'estradizione del medesimo, sebbene lo Stato nel quale il delitto è stato commesso (e che non è lo Stato richiesto) abbia già reso una decisione che altrettanto merita di essere presa in considerazione nel senso di tale norma. È ovvio che, in un caso del genere, l'estradizione è così poco giustificata come quando la decisione è stata pronunciata nello Stato richiesto stesso. Anche questo deve allora poter rifiutare l'estradizione nella medesima misura. D'altra parte, la convenzione — come d'altronde la legge — va troppo lontano, prescrivendo che l'estradizione debba essere rifiutata in ciascun caso per il solo fatto che una sentenza sia stata pronunciata. Questa regolamentazione è giusta soltanto se l'accusato è stato materialmente prosciolto (e non vi sia alcun motivo di revisione) o se, in caso di condanna, la sanzione inflitta è stata eseguita o condonata o è prescritta. Qualora queste condizioni non siano adempiute, una estradizione potrebbe, secondo le circostanze, assolutamente giustificarsi, in particolare per i motivi esposti sopra. Si è, quindi, previsto di istituire la base necessaria affinché l'autorità competente possa prendere una decisione materialmente giusta: beninteso potrebbe trattarsi, anche qui, soltanto di una estradizione accessoria nel senso delle nostre spiegazioni all'articolo 2.

*d.* Il secondo periodo dell'articolo 9 della convenzione è necessario, perchè le decisioni possono essere prese per motivi di pura forma e non potrebbero, dato il caso, giustificare il rifiuto dell'estradizione. Per contro, quanto abbiamo scritto sopra circa l'importanza da attribuire a una decisione dello stesso genere resa nello Stato ove il reato è stato commesso vale parimenti qui.

*e.* Se uno Stato rivendica il diritto di rifiutare l'estradizione per una decisione nel senso dell'articolo 9 presa dalle autorità dello Stato ove il reato è stato commesso (e che non è lo Stato richiesto medesimo), ne risulta una limitazione, non prevista nella convenzione, degli obblighi derivanti dalla stessa. È, quindi, necessario esprimere una riserva per poter usare di questo diritto. Il rifiuto dell'estradizione fondato su una condanna esecutiva pronunciata in un qualsiasi Stato terzo è già previsto nei trattati d'estradizione conclusi dalla Svizzera con la Turchia e Israele. Sembra parimente opportuno di prevedere questa possibilità nei casi d'estradizione disciplinati nella convenzione. Ci si può limitare a riservare per la Svizzera il diritto di applicare i principi dell'articolo 9 anche qualora una siffatta decisione sia stata pronunciata dalle autorità di un altro Stato sul cui territorio il reato è stato commesso.

*f.* L'articolo 9 disciplina in modo troppo rigido anche l'ammissibilità dell'estradizione. Data la forma imperativa del testo, l'interessato stesso potrebbe far valere che non sia ammissibile consentire la sua estradizione es-

sendo essa in contrasto con l'articolo 9. È, quindi, indispensabile esprimere una riserva affinché le autorità svizzere non incontrino difficoltà usando del diritto di consentire l'estradizione contrariamente all'articolo 9, primo periodo, della convenzione.

Occorre constatare che l'estradizione in tali casi speciali, nonostante una sentenza già pronunciata da un tribunale competente, non è contraria al principio *nè bis in idem*, se, nel caso di proscioglimento, fatti nuovi motivanti una revisione siano invocati o se, nel caso di condanna, la sanzione pronunciata non sia ancora stata eseguita. Poichè uno stretto divieto della estradizione impedirebbe, dato il caso, l'applicazione di principi essenziali della giustizia moderna, prevediamo di esprimere una riserva limitata al senso della predetta considerazione.

7. a. In virtù dell'articolo 11, l'estradizione può essere rifiutata se il fatto, per il quale è domandata, è punito con la pena capitale nella legge della parte richiedente e se questa non dia garanzie, ritenute sufficienti dalla Parte richiesta, che la pena capitale non sarà eseguita. La soluzione sembra senz'altro compatibile con la legge.

Taluni casi di estradizione trattati dalle autorità svizzere negli ultimi anni hanno indotto la stampa a reclamare misure legislative per impedire che la Svizzera non consegni un prevenuto che si attende la pena capitale. L'articolo 11 permette di rifiutare l'estradizione in ciascun caso nel quale lo Stato richiesto reputa che l'esecuzione di questa pena non è esclusa con sufficiente certezza. Il modo con il quale il problema è stato regolato dalla convenzione tiene, dunque, parimente conto, in una misura sufficiente, delle obiezioni sollevate dalla stampa circa l'estradizione di persone che corrono il rischio di essere condannate a morte.

b. Ritorniamo, in questo ordine di idee, alle conseguenze che l'articolo 65 della Costituzione federale ha sull'adesione della Svizzera alla convenzione, problema brevemente trattato già all'inizio del messaggio. Occorre esaminare, avantutto, quale sia attualmente la portata della limitazione del potere repressivo dello Stato richiedente, che non è prevista nella convenzione ma che risulta dall'articolo 5 della legge, qualora il diritto di questo Stato punisca con una pena corporale il fatto per il quale l'estradizione è domandata. Una limitazione, destinata a far rispettare nei limiti del diritto d'estradizione un divieto decretato per la Svizzera dalla Costituzione federale, deve, di principio, essere osservata nella conclusione di ciascun nuovo trattato di estradizione.

Per pena corporale, nel senso della legge sull'estradizione, è intesa qualsiasi pena e qualsiasi misura assimilata alla pena dal diritto di estradizione che colpisca direttamente l'integrità corporale del condannato. Essa comprende, quindi, non solo ad esempio la flagellazione, la marchiatura al fuoco, la mutilazione (abrasione delle mani, dei piedi, della lingua, del

naso, delle orecchie, ecc., acciaccamento), ma anche altre violazioni dell'integrità corporale, come la castrazione. Mentre le pene corporali della prima categoria sono ora abolite in tutti i paesi civilizzati, diversi Stati membri del Consiglio d'Europa hanno leggi recenti che prevedono la sterilizzazione o la castrazione, almeno in parte anche come pena o misura di diritto penale. È, perciò, indispensabile che la Svizzera faccia una riserva a questo proposito.

Occorre, tuttavia, esaminare in quale misura sia necessario escludere l'estradizione in simili casi. La legge non la esclude puramente e semplicemente, quando il diritto dello Stato richiedente prevede una pena corporale. Essa mira soltanto a proteggere il prevenuto contro l'esecuzione di un genere di pena riprovato dalla Costituzione federale (cfr. M a sostegno della legge sull'estradizione, secondo capoverso delle osservazioni relative all'art. 5). Per garantire al prevenuto la protezione voluta dalla legge, basta, quindi, che tale misura non possa essergli imposta contro la sua volontà. È possibile conseguire questo scopo, esprimendo una riserva che permetta alla Svizzera di applicare per analogia tale articolo anche ai casi in cui, secondo la legge della parte richiedente, il prevenuto può, per i fatti che danno luogo all'estradizione, essere tenuto a subire una pena che colpisca la sua integrità corporale o essere sottoposto contro la sua volontà a una misura di tale genere.

8. *L'articolo 14*, che regola le restrizioni imposte dall'estradizione allo Stato richiedente nell'esercizio del suo potere rispetto alle persone estradate, dispone che questa non sarà perseguita né giudicata né detenuta in vista dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza né sottoposta ad altre limitazioni della sua libertà personale per un fatto qualsiasi anteriore alla consegna che non sia quello avente motivato l'estradizione, salvo quando la parte che l'ha consegnato vi acconsenta su domanda o quando la persona non usa del termine di protezione accordatole. Tale ordinamento corrisponde a quello dell'articolo 7 della legge, eccettuata la durata del termine (45 giorni invece di 30 nel diritto svizzero).

*a.* La nozione di liberazione definitiva nel senso del paragrafo 1, lettera *b*, di questo articolo non è chiara, considerati segnatamente taluni istituti moderni in materia di procedura penale, come la sospensione dell'esecuzione della pena, la liberazione condizionale, ecc. Poiché tale espressione non è definita nella convenzione, sembra opportuno, per eliminare ogni equivoco, di esporre l'opinione svizzera su questo problema mediante una dichiarazione indicante che qualsiasi liberazione è considerata come definitiva; quando permette alla persona estradata di circolare liberamente senza violare le regole di condotta imposte dall'autorità competente.

*b.* Lo stesso dicasi dell'espressione « avere la possibilità di lasciare il territorio della parte ». Secondo la prassi svizzera, questa possibilità è re-

putata data quando nè la malattia nè qualsiasi altra limitazione della sua libertà di movimento impediscano, di fatto, all'estradato di lasciare il paese.

c. Le disposizioni di questo articolo non sono applicabili senz'altro nel caso in cui l'estradizione sia stata consentita in vista dell'esecuzione di una misura di sicurezza, alla quale il delinquente è stato condannato dopo aver commesso diversi reati, di cui talune non danno luogo all'estradizione. Una misura di sicurezza non è divisibile. Tuttavia, ci si può aspettare che, in simile caso, l'estradizione potrà sempre essere ottenuta, in virtù del paragrafo 2 dell'articolo 2, per tutti i fatti sui quali porta la sentenza.

9. L'articolo 16 contiene le prescrizioni relative all'arresto provvisorio in vista dell'estradizione, come sono emesse abitualmente. Esso dispone, in particolare, che la domanda d'estradizione deve menzionare «il reato» per il quale l'estradizione è domandata. Secondo l'esempio di diversi altri paesi, la Svizzera ha costantemente richiesto che le domande di arresto provvisorio contengano una breve descrizione dei fatti messi a carico del prevenuto, in particolare quanto è necessario per poter esaminare i fatti dal profilo del diritto di estradizione. Occorre, quindi, esigere che le domande indirizzate alla Svizzera contengano le indicazioni suppletive necessarie.

10. a. L'articolo 20 della convenzione e l'articolo 27 della legge regolano, in modo analogo, la consegna di oggetti. Conformemente al paragrafo 1 dell'articolo 20, devono essere consegnati, su domanda, gli oggetti che possono servire come mezzi di prova e quelli che provengono dal reato. L'articolo 27, capoverso 1, della legge ordina la consegna di carte, valori ed altri oggetti sequestrati che avessero attinenza con il reato. Secondo la prassi seguita sinora, questa definizione ingloba gli stessi oggetti designati nella convenzione. La possibilità, prevista nel paragrafo 2, di consegnare gli oggetti anche qualora l'estradizione della persona non potesse aver luogo corrisponde parimenti alla regolamentazione assunta nell'articolo 27, capoverso 2, della legge.

b. Il paragrafo 3 contiene la regola, non espressamente enunciata nella legge, secondo cui lo Stato richiesto può, ai fini di una procedura penale in corso, custodire temporaneamente o rimettere sotto condizione di restituzione gli oggetti suscettibili di sequestro o di confisca secondo la sua legislazione. Tale regola è soprattutto importante per gli oggetti importati o venduti nello Stato richiesto, eludendo l'obbligo di pagare i dazi, e così colpiti del diritto di pegno doganale. L'articolo 20, paragrafo 3, permette, dunque, di far valere il diritto di pegno doganale anche verso il terzo che è stato privato contro la sua volontà, mediante un reato o in altro modo, del possesso di questi oggetti. Tale regolamentazione non dà piena soddisfazione. Non è, tuttavia, possibile di eliminarne gli inconvenienti, nei limiti della convenzione, mediante una riserva o una dichiarazione.

c. Il paragrafo 4 riserva non solamente i diritti dei terzi, ma anche quelli che la parte richiesta avrebbe acquisito sugli oggetti da consegnare. Visto il paragrafo 3, la riserva del paragrafo 4 si riferisce solo ai diritti della parte richiesta che, secondo la sua legislazione, non possono motivare direttamente un sequestro o una confisca. Fra questi diritti, occorre citare, ad esempio, il credito costituito dalle spese di estradizione e di consegna degli oggetti; nelle relazioni fra Stati, spetta alla parte richiesta di assumere tali spese, in modo che essa non potrebbe risarcirsi senz'altro con gli oggetti, di cui è domandata la consegna (cfr. Schultz, pag. 520). Per contro, nulla si oppone a che essa si rifaccia su questi oggetti per recuperare il detto credito a contare dal momento in cui la giustizia dello Stato richiedente non ne ha più bisogno e le restituisce. Il disciplinamento previsto non suscita, quindi, alcuna obiezione.

11. a. Per quanto concerne il transito, l'*articolo 21* prevede che esso debba essere consentito alla condizione che non si tratti di un reato considerato dalla parte richiesta del transito come rivestente natura politica o puramente militare nel senso degli articoli 3 e 4 della convenzione. A causa soprattutto della nostra proposta di autorizzare l'extradizione accessoria e perchè il rifiuto del transito non può affatto impedire la prevista estradizione, sembra poco opportuno di prevedere una riserva nel senso dell'*articolo 21*, paragrafo 5, della convenzione. D'altra parte, un transito per delitti fiscali, reati in materia di divise o altri delitti economici non sarebbe compatibile con l'ordine pubblico svizzero. Di conseguenza, è necessario esprimere una riserva limitata a questo gruppo di reati.

b. Il paragrafo 4 dell'*articolo* in esame regola parimente la questione del transito per via aerea, che sinora non è mai stata oggetto di disposizioni convenzionali. Secondo la lettera a, nessuna autorizzazione di transito è necessaria per un semplice sorvolo del territorio di una parte contraente. Occorre, tuttavia, avvertire questa del transito, attestando l'esistenza di un mandato d'arresto contro la persona trasportata. La ratificazione conseguirà, in caso di atterraggio fortuito, gli stessi effetti della domanda di arresto provvisorio e, dato il caso, farà scattare automaticamente la procedura usuale in materia di transito.

12. a. Le altre prescrizioni della convenzione reggono, nell'essenziale, la procedura d'extradizione fra gli Stati. Gli *articoli 12 e 13* contengono le prescrizioni sulla via da seguire e sui documenti da allegare a sostegno della domanda. Per accelerare la procedura, la convenzione prevede la corrispondenza diretta fra i ministeri della giustizia delle parti contraenti. Gli *articoli da 16 a 19* regolano l'arresto provvisorio, la priorità in caso di concorso di domande di estradizione e l'esecuzione della estradizione. L'*articolo 22* dichiara espressamente che il diritto dello Stato richiesto è applicabile per quanto concerne la procedura di estradizione e l'arresto provvisorio.

Secondo l'*articolo 23*, le domande di estradizione possono essere presentate nella lingua della parte richiedente o in quella della parte richiesta. Inoltre, si può domandare una traduzione in una delle lingue ufficiali del Consiglio d'Europa. Sembra opportuno di notificare a questo Consiglio una dichiarazione, secondo cui le domande, che non fossero redatte in una delle cinque lingue ufficiali svizzere, devono essere corredate di una traduzione in una di tali lingue. Il disciplinamento previsto nell'*articolo 24* circa le spese di estradizione e di transito è conforme ai principi in uso sinora. L'*articolo 15* dà una definizione delle misure di sicurezza per la cui esecuzione la convenzione obbliga espressamente, secondo l'*articolo 1*, le parti contraenti a consentire l'extradizione.

*b.* In concordanza con la legge, la convenzione prevede, inoltre, che uno Stato contraente, il quale non estradi i propri cittadini, è tenuto a domanda di un'altra parte contraente, ad avviare, dato il caso, un perseguimento penale contro di essi, se la sua legislazione lo permette (art. 6, § 2).

*c.* Gli *articoli 27 e seguenti* sanciscono le disposizioni finali. Essi regolano il campo di applicazione territoriale della convenzione (art. 27), la priorità della convenzione sui trattati di estradizione bilaterali fra le parti contraenti (art. 28), la firma, la ratificazione, l'entrata in vigore, l'adesione e la disdetta (art. 29, 30 e 31) e le notificazioni incombenti alla Segreteria generale del Consiglio d'Europa (art. 32).

Tutte queste disposizioni non racchiudono alcunchè di contrario alla legge federale sulla estradizione e non suscitano alcuna osservazione particolare.

13. Visto l'esposto, occorrerebbe notificare alla segreteria generale del Consiglio d'Europa, al momento del deposito dello strumento di ratificazione, le riserve e le dichiarazioni, di cui è detto sopra e che sono contenute nel disegno di decreto federale.

## **II. Convenzione europea del 20 aprile 1959 di assistenza giudiziaria in materia penale**

1. L'assistenza giudiziaria in materia penale (designata qui di seguito: assistenza) non è stata sinora disciplinata nella legislazione federale. Vi si trovano, però, disposizioni nei trattati di estradizione che la Confederazione ha concluso con altri Stati, eccettuati i trattati vigenti con la Gran Bretagna, Israele e Stati Uniti. Tuttavia, tali accordi si limitano, di regola, a sancire l'obbligo di procedere all'interrogatorio di testi e ad altri atti d'istruzione negli affari penali non politici, di citare testi a comparire personalmente davanti ai tribunali dell'altro Stato, di trasferire detenuti ai fini di confronto con altri prevenuti, di consegnare mezzi di prova e inserti, di comunicare le decisioni penali pronunciate contro i cittadini dell'altro Stato;

taluni accordi si estendono anche alla notificazione di atti procedurali. Inoltre, essi tutti indicano la via da seguire per la trasmissione delle domande di assistenza fra le autorità delle parti contraenti. Intense relazioni si sono sviluppate in virtù di questi accordi, la cui applicazione ha permesso di stabilire una serie di principi che sono osservati, con sfumature ed eccezioni, da tutti gli Stati europei. La convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (designata qui di seguito: convenzione) costituisce, in un certo senso, la codificazione delle regole affermatesi negli usi internazionali in questo settore. Contrariamente alle disposizioni piuttosto sommarie contenute nei trattati di estradizione, essa regola la materia in modo esauriente, sebbene non esaustivo, e prevede l'applicazione di principi essenzialmente simili a quelli che ispirano la prassi svizzera.

In un punto solo, ma importante, la convenzione sceglie una soluzione che si scarta fundamentalmente dall'uso vigente nel nostro paese: essa non subordina l'obbligo di accordare l'assistenza ad alcuna particolare condizione materiale nella misura in cui il caso considerato dalla domanda rientri nel suo campo di applicazione. La prassi svizzera, per contro, esige che il reato motivante la domanda sia punibile nei due paesi. Ritourneremo sulla questione.

2. La convenzione ha per oggetto l'assistenza negli affari penali in corso davanti alle autorità giudiziarie. Non vi è, quindi, alcun obbligo di accordarla nelle procedure amministrative di natura penale fino a quando l'interessato non si è rivolto al giudice. La convenzione non si applica alle domande intese all'esecuzione di mandati di arresto o di decisioni penali nè a quelle concernenti reati puramente militari (art. 1, § 2). Essa non prevede altri motivi imperativi per rifiutare l'assistenza. Circa le diverse misure assistenziali, la convenzione regola la consegna di documenti (art. 7), la citazione di testi o di periti a comparire personalmente davanti al tribunale richiedente (art. 10), il trasferimento temporaneo di detenuti ai fini di confronto o di audizione in qualità di testi (art. 11), il compimento di atti d'istruzione consistenti nell'ascoltare testi o prevenuti, nel trasmettere mezzi di prova, inserti o documenti, nel domandare perizie, nell'ordinare perquisizioni, sequestri o sopralluoghi (art. 3) e la comunicazione di informazioni estratte dal casellario giudiziale (art. 13). Si tratta esclusivamente di misure, la cui esecuzione per l'assistenza giudiziaria è ammessa anche nella prassi svizzera. Le disposizioni relative alla procedura apportano una benvenuta semplificazione, perchè sono i ministeri di giustizia degli Stati contraenti a corrispondere, la via diplomatica essendo abbandonata. La convenzione regola, infine, la procedura da seguire in materia di decisioni ai fini di perseguimenti e lo scambio di avvisi di condanna.

3. Le diverse disposizioni della convenzione suscitano le seguenti osservazioni:

Il *titolo I* contiene le disposizioni generali che determinano l'obbligo di accordare l'assistenza o che l'escludono.

L'*articolo 1* delimita il campo di applicazione materiale della convenzione. Vi è obbligo di accordare l'assistenza ogniqualvolta essa sia domandata per i bisogni di una procedura concernente reati, la cui repressione è, al momento della presentazione della domanda, di competenza di una autorità giudiziaria. Secondo l'opinione unanime degli Stati rappresentati in seno al Comitato europeo per i problemi criminali, la disposizione deve essere interpretata nel suo senso più largo. Rientrano parimente le contravvenzioni e le violazioni delle prescrizioni d'ordine («Ordnungswidrigkeiten») dal momento in cui il prevenuto si è rivolto al giudice. Poichè questa norma vale parimente per la parte della convenzione che regola la consegna di atti procedurali (titolo III, art. da 7 a 12), non esiste propriamente alcun obbligo di procedere soprattutto alla consegna di ordinanze penali o di decisioni emananti da una autorità amministrativa che non sia iscritta fra le autorità giudiziarie nel senso ammesso dalla convenzione. Sono considerate tali, oltre i tribunali repressivi, tutte le autorità incaricate del perseguimento penale in virtù dell'organizzazione giudiziaria generale o delle leggi di procedura, cioè i procuratori pubblici e i giudici istruttori (Svizzera tedesca - Bezirks-, Statthalter-, Verhör-, Untersuchungsrichterämter; Svizzera francese - ministère public, juges d'instruction, juges informateurs) ecc., a condizione che siano stati menzionati, al momento della firma della convenzione o del deposito dello strumento di ratificazione o di adesione, nell'avviso alla segreteria generale del Consiglio d'Europa previsto nell'articolo 24. Parècchie di queste denominazioni sono, tuttavia, intraducibili nelle lingue ufficiali del Consiglio d'Europa. Prevediamo, di conseguenza, di fare una dichiarazione per rilevare come differiscano, da un Cantone all'altro, le denominazioni delle autorità di perseguimento penale e le disposizioni relative alla competenza di risolvere talune questioni, che altri paesi attribuiscono esclusivamente al giudizio del giudice. La dichiarazione assicurerebbe anche che la trasmissione di ogni domanda di assistenza sarà corredata di una attestazione dell'autorità competente certificante espressamente che l'ufficio richiedente è una autorità giudiziaria svizzera ai fini della convenzione. Sono parimente considerate come procedure in materia penale, nel senso della convenzione, quelle che hanno per oggetto la revisione di una decisione penale, la grazia del condannato, l'attribuzione di un risarcimento per detenzione non giustificata, la riabilitazione ecc. fino a quando sono pendenti davanti ad una autorità giudiziaria nel senso della convenzione.

Considerato quanto detto sopra circa la delimitazione negativa del campo di applicazione materiale della convenzione, si può accertare che la stessa non impone alcun obbligo di fornire l'assistenza negli affari, per i quali la prassi sinora la escluderebbe.

L'articolo 2 definisce i motivi d'ordine generale per i quali l'assistenza può essere rifiutata.

a. In virtù dell'articolo 2, lettera a, lo Stato richiesto è libero di rifiutare l'assistenza quando si tratta di reati politici o fiscali. La disposizione tiene conto dell'opinione, parimente ammessa nella pratica svizzera, secondo cui l'assistenza può essere accordata anche negli affari penali di siffatta natura, se essa permette al prevenuto di disculparsi. Conformemente all'uso internazionale e svizzero, spetta allo Stato richiesto e a esso solo di decidere se il reato motivante la domanda rivesta natura politica o se sia connesso a un tale reato.

b. In virtù della lettera b dell'articolo 2, lo Stato richiesto non è tenuto ad accordare l'assistenza se ritiene che essa è di natura tale da nuocere alla sua sovranità, alla sua sicurezza, al suo ordine pubblico o ad altri interessi essenziali. La nozione « altri interessi essenziali » del paese richiesto, nel senso di questa disposizione, contiene parimente, secondo l'opinione unanime del comitato di periti istituito dal Comitato europeo per i problemi criminali, gli interessi economici dello Stato.

Indipendentemente dai reati fiscali, militari e politici, l'assistenza, secondo una prassi costante, è sempre stata rifiutata per talune altre categorie di reati. Si tratta soprattutto dei reati di stampa (reati commessi con il mezzo della stampa) — già espressamente esclusi dall'assistenza nei trattati di estradizione conclusi con la Polonia (1937) e con la Turchia (1939) —, dei delitti in materia di divise e delle violazioni delle limitazioni all'entrata, alla uscita, al transito o al commercio delle merci.

c. Per queste categorie di reati, si giustificava il rifiuto dell'assistenza con la mancante punibilità in diritto svizzero dell'atto incriminato o con altri motivi. La questione di sapere se e, dato il caso, in quale misura l'assistenza rimane inammissibile per queste specie di affari penali deve, quindi, essere risolta esclusivamente secondo il campo di applicazione materiale della convenzione.

aa. Quanto ai reati commessi per la via della stampa, non si scorge alcun motivo perentorio per escludere l'assistenza in modo generale. Solo quando un reato commesso con tale mezzo riveste natura politica, il rifiuto è chiaramente giustificato dal profilo materiale. Ma, allora, si può rifiutare l'assistenza, fondandosi sull'articolo 2, lettera a, della convenzione, il che è sufficiente. Inoltre, l'esclusione generale di simili affari penali comporta una situazione giuridica contraddittoria: La Svizzera partecipa alle convenzioni internazionali del 4 maggio 1910 e 12 settembre 1923 per la repressione della circolazione del traffico delle pubblicazioni oscene, mediante le quali convenzioni ciascun Stato contraente assume obblighi estesi in materia di assistenza. Orbene, i reati che cadono sotto queste convenzioni sono precisamente commessi con il mezzo della stampa. Infine, esistono altri delitti di

stampa, per i quali l'assistenza veramente urge, ad esempio nel caso di incitamento all'assassinio, al saccheggio o ad altri atti di violenza, nel caso di pubblicità per gli stupefacenti, ecc. I motivi di rifiuto previsti nell'articolo 2, lettera *b*, della convenzione bastano, di certo, per le diverse situazioni che sembrano doversi presentare a questo proposito.

*bb.* Gli affari di divise e le violazioni delle limitazioni all'entrata, alla uscita o al-transito di merci fanno parte del vasto gruppo degli affari penali economici, che comprende ancora altre serie di reati, ad esempio quelli riguardanti le restrizioni di polizia all'esercizio di taluni mestieri o attività, le misure destinate ad incoraggiare certi rami economici, ecc. A diverse riprese, il Tribunale federale ha costatato che le restrizioni in materia di divise sono contrarie all'ordine pubblico svizzero, che il nostro paese può invocare in caso di necessità — secondo STF-64 II 98 — per giustificare misure di difesa economiche di fronte all'estero. L'assistenza negli affari di divise può, dunque, essere rifiutata senz'altro, perchè è incompatibile con l'ordine pubblico svizzero, in virtù dell'articolo 2, lettera *b*, della convenzione.

*cc.* La violazione delle limitazioni all'entrata, all'uscita e al transito delle merci è punibile in Svizzera soprattutto secondo l'articolo 76 della legge sulle dogane come traffico vietato, salvo che essa cada sotto le disposizioni penali di legge speciali. Non è, di per sè, un delitto fiscale, perchè non si tratta di contribuzioni pubbliche, ma, per lo più, di interessi economici speciali, che costituiscono, nel caso, il bene giuridico protetto. Nella prassi, l'assistenza è stata sinora rifiutata negli affari penali relativi a un traffico vietato, conformemente alle istruzioni contenute nella circolare del Dipartimento di giustizia e polizia del 20 dicembre 1914, perchè la condizione della duplice incriminazione non era, in generale, soddisfatta. Come l'esporemo oltre, la convenzione non subordina, tuttavia, l'obbligo di accordare l'assistenza alla condizione che l'atto incriminato sia punibile secondo il diritto dello Stato richiesto. Vedremo anche che motivi preponderanti militano in favore dell'abbandono di questo principio. Di conseguenza, è impossibile, nel caso di traffico vietato retto dalla convenzione europea, di rifiutare l'assistenza con il pretesto che i fatti per i quali essa è domandata non sono punibili in diritto svizzero. Chi si dà a un traffico vietato di merci commette spesso, nel contempo, un delitto doganale, quindi fiscale. Questo fattore, come anche e soprattutto gli interessi economici del paese impongono di non accordare l'assistenza negli affari di traffico proibito. I divieti e le limitazioni di esportazione decretati per ragioni economiche concernono, di regola, merci in quantità insufficiente sul mercato internazionale. Quanto ai divieti o limitazioni di importazione, essi sono emanati per scopi protezionistici o servono come mezzi di pressione in politica commerciale. Queste misure sono, in ogni caso, di disturbo per gli altri Stati e sfavorevoli alla loro economia.

Da notare che taluni altri trattati internazionali ad esempio la convenzione del 12 settembre 1923 per la repressione della circolazione e del traffico delle pubblicazioni oscene (CS 12, 9) e la convenzione del 26 gennaio 1936 per le repressioni del traffico illecito degli stupefacenti (CS 1953, 203), impongono obblighi in materia di assistenza giudiziaria, precisamente negli affari penali concernenti l'importazione, l'esportazione o il transito di determinati prodotti. In tali casi, come in altri ove la concessione dell'assistenza sarebbe d'interesse per la Svizzera, il prevedibile ordinamento non dovrebbe cagionare difficoltà. L'articolo 2, lettera *b*, della convenzione precisa proprio che spetta alla parte richiesta di stabilire se l'esecuzione della domanda sia di natura tale da nuocere agli interessi (economici) essenziali del suo paese. Lo Stato richiesto non è affatto tenuto a motivare la sua opinione a questo proposito. La disposizione permette, quindi, di mantenere in vigore la prassi seguita sinora, che ha dato buona prova. Una riserva speciale circa gli affari di traffico di merci vietato è, dunque, superflua. Rileviamo anche, in tale ordine di idee, che il tenore dell'articolo 2, lettera *b*, non impedisce di mantenere la prassi attuale per quanto concerne altri fatti di diritto economico, ad es. le violazioni della legislazione antitrust.

*dd.* Secondo un esame sommario di tutte le leggi penali accessorie della Confederazione, non sembra che l'obbligo di accordare l'assistenza in virtù della convenzione possa suscitare serie obiezioni per quanto concerne altre categorie di reati.

*d.* Una questione delicata rispetto alla prassi svizzera si pone per il fatto che la convenzione non subordina l'obbligo di assistenza al principio della doppia incriminazione, cioè alla condizione che il reato motivante la domanda sia punibile secondo la legge dello Stato richiedente e quella dello Stato richiesto. Sinora, la Svizzera — contrariamente alla prassi francese ad esempio — riconosce un obbligo di fornire l'assistenza soltanto se questa è domandata per i bisogni di una procedura avviata a causa di un atto punibile anche nel nostro paese, in virtù del diritto penale comune. Questo principio non è, tuttavia, spinto all'estremo. Da una parte, le autorità svizzere procedono a notificazioni in materia penale senza verificare se questa condizione sia adempiuta. Inoltre, quando l'autorità straniera domanda altre misure di assistenza, la questione della punibilità non è esaminata, di regola, che «in abstracto»; l'assistenza è allora rifiutata solo se il diritto svizzero non conosce alcun stato di fatto identico a quello che l'atto perseguito costituisce secondo il diritto dello Stato richiedente, nè alcun altro stato di fatto racchiudente gli stessi elementi costitutivi. Tuttavia, ciò vale solo in quanto l'esecuzione della domanda non implichi il ricorso a misure particolari di coercizione come quelle previste nelle leggi di procedura penale, ad esempio l'uso della costrizione verso testi recalcitranti, la confisca, il sequestro o la consegna di oggetti, ecc. Ratificando la convenzione senza esprimere riserve a questo proposito, il nostro paese rinunciarebbe a un prin-

cipio osservato per decenni, di cui abbiamo confermato ancora qualche anno fa l'importanza nella prassi svizzera. Occorre, quindi, soppesare attentamente le considerazioni che militano pro o contro ciascuna delle due soluzioni.

*aa.* Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il principio della doppia incriminazione non è applicabile all'assistenza giudiziaria intercantonale in materia penale. Una sentenza del 1886 si fondava sul fatto che le eccezioni all'obbligo dell'assistenza procedono da un senso di sfiducia verso la giustizia dello Stato richiedente, il quale senso di sfiducia non può trovar posto in uno Stato federale. Tuttavia, non si può negare del tutto il fondamento dell'opinione secondo cui sarebbe incompatibile con i principi reggenti uno Stato di diritto l'effettuazione, a titolo di assistenza giudiziaria, di atti procedurali a profitto di un'istruzione penale aperta in uno Stato, quando tale istruzione è motivata con fatti non punibili secondo il diritto dello Stato richiesto, ossia quando essa è diretta contro una persona che, manifestamente, non potrebbe essere colpevole davanti alla legge dello Stato richiesto. A prima vista, sembra poco compatibile con l'ordine pubblico che uno Stato possa in simile caso eseguire, per i bisogni di un processo istruito all'estero, atti procedurali che gli sarebbe proibito di compiere nello stesso affare in favore della sua propria giustizia; in realtà, poichè il fatto considerato non è punibile in questo Stato, l'apertura di una procedura penale sarebbe ivi esclusa quand'anche tutte le altre condizioni richieste per l'esercizio della sua giurisdizione fossero date. Se, in più, il prevenuto è cittadino dello Stato richiesto e in esso risiede, è comprensibile che il senso del diritto insorga contro la concessione dell'assistenza in simili circostanze.

*bb.* La condizione della doppia incriminazione è considerata come corollario del principio della reciprocità (STF 1.6,1934 nel caso Sperber, consid. 4). Effettivamente, lo Stato richiesto dell'assistenza per un atto non punibile secondo la sua legge non si troverebbe mai nella situazione di domandarla in un affare penale della stessa natura, nè allo Stato richiedente nè a qualsiasi altro Stato. È, quindi, chiaro che l'abbandono di questo principio equivale, dunque, anche a rinunciare in una certa misura al principio della stretta uguaglianza dei diritti e doveri degli Stati partecipanti alla convenzione.

Dai documenti relativi ai lavori del comitato europeo per i problemi criminali, istituito dal Consiglio d'Europa, cui era stato affidato l'incarico di elaborare il testo della convenzione, sembra che tale comitato abbia rinunciato alla regola della doppia incriminazione quale condizione dell'obbligo di favorire l'assistenza, soprattutto perchè, già nel passato, gli Stati membri del Consiglio d'Europa, in pratica, spesso non si soffermavano su questa questione o la esaminavano solo sommariamente. Alcuni scorgevano, di certo, una contraddizione nel fatto che ci si inquieti di sapere se l'atto motivante la richiesta sia punibile, ma non se, dato il caso, un perseguimento sia ugualmente possibile secondo il diritto dello Stato richiesto; or-

bene, la reciprocità assoluta dei diritti e obblighi fra gli Stati contraenti è, di principio, altrettanto compromessa se sono condizioni procedurali piuttosto che condizioni di diritto materiale a impedire lo Stato richiesto di esercitare perseguimenti per l'atto considerato. Si può aggiungere che il modo applicato in Svizzera, consistente nell'esaminare la punibilità solo «in abstracto» cioè nel verificare se il diritto penale svizzero conosca uno stato di fatto analogo, può sembrare discutibile, perchè è molto possibile che, in un determinato caso, l'atto incriminato non sia punibile in diritto svizzero, perchè difettoso l'uno o l'altro degli elementi costitutivi del reato. È parimente incontestabile che l'applicazione di questo principio limita, in una certa misura, l'assistenza internazionale in materia penale, ciò che non si concilia affatto con la solidarietà, di cui gli Stati vincolati dalla stessa concezione del diritto dovrebbero fare prova nella lotta contro la criminalità.

cc. Non occorre, tuttavia, dimenticare che tutte queste ragioni sono di natura puramente politica e che non possono essere considerate come capitali rispetto all'esigenza giuridica della reciprocità. Circa il diritto svizzero, non si potrebbe pretendere che una stretta reciprocità sia una condizione «sine qua non» dell'assistenza accessoria in materia penale. D'altronde, nessuno dei numerosi accordi bilaterali conclusi nel settore con altri Stati subordina espressamente a tale condizione l'obbligo di accordare l'assistenza. Ci si può, quindi, domandare giustamente se l'applicazione di questo principio restrittivo nei casi retti dai predetti accordi sia compatibile con il loro tenore.

Inoltre, la stretta reciprocità non è nemmeno, in diritto svizzero, una condizione assoluta dell'extradizione: giusta l'articolo 1 della legge federale sull'extradizione agli Stati stranieri, una extradizione può essere consentita secondo le norme della legge sotto riserva di reciprocità o eccezionalmente anche senza questa riserva. È evidente che la reciprocità non può reggere gli altri settori dell'assistenza giudiziaria in materia penale più strettamente di quanto regga l'extradizione stessa. D'altra parte, essa è, in un certo senso, già garantita, pur rinunciando alla doppia incriminazione, perchè ciascuna parte contraente — salvo riserva particolare — è tenuta a fornire l'assistenza anche qualora l'atto motivante la procedura aperta nello Stato richiedente non è punibile secondo il suo proprio diritto; nelle relazioni con una parte contraente che si riserva in generale l'applicazione del principio della doppia incriminazione, qualsiasi altra parte può parimente applicarlo (art. 23, § 3 della convenzione).

Se la legge sull'extradizione, pur rinunciando fondamentalmente alla reciprocità assoluta, subordina l'extradizione alla doppia incriminazione dell'atto motivante la domanda — salvo l'eccezione prevista nell'articolo 4 —, sembra provato che questa condizione sia stata stabilita non già per soddisfare l'imperativo della reciprocità. Occorre ricercarne altrove l'origine: disturberebbe che lo Stato possa, ricorrendo alle misure di coercizione più

severe, ledere nel modo più grave la libertà personale di un individuo perseguito da un altro Stato per un atto che avrebbe colà commesso e che sarebbe colà legalmente represso, mentre si troverebbe nell'impossibilità di farlo, qualora lo stesso atto, non punibile secondo il proprio diritto, fosse stato commesso nel suo territorio (cfr. Schultz, Schweizerisches Auslieferungsrecht, pag. 313). Un tale comportamento sarebbe, di certo, contrario all'ordine pubblico di questo Stato e disturberebbe il sentimento generale del diritto.

*dd.* Ne consegue che motivi imperativi per mantenere il principio della doppia incriminazione in materia di assistenza giudiziaria esistono solo nella misura in cui la concessione dell'assistenza esiga l'uso di mezzi di coercizione lesivi della libertà personale. Fino a tale punto, non si può affatto pretendere che l'assistenza costituisca un atto di giustizia riprovato dal diritto pubblico. In altre parole: conviene rinunciare alla condizione della doppia incriminazione, quando si tratta di eseguire, senza usare coercizione, atti di assistenza non lesivi della libertà personale.

*ee.* Ci si potrebbe, tuttavia, domandare se la concessione dell'assistenza non debba essere subordinata alla doppia incriminazione dell'atto considerato, almeno se il prevenuto è cittadino svizzero e si trova in Svizzera. Urta, infatti, che le autorità svizzere compiano, per favorire una procedura penale diretta all'estero contro un cittadino svizzero, un atto ufficiale che sarebbe escluso qualora il fatto avente cagionato la procedura fosse stato commesso in Svizzera. Tuttavia, non è affatto pertinente di attribuire, nel caso, parte essenziale alla nazionalità del prevenuto. A tale proposito, lo straniero nato in Svizzera e ivi residente in permanenza si trova esattamente nella stessa condizione. La rinuncia alla doppia incriminazione non è meno spiacevole nei suoi riguardi. Il principio dell'uguaglianza di trattamento non permetterebbe, dunque, di esprimere una riserva valida soltanto per i cittadini svizzeri.

Sul piano politico, è certo che l'abbandono della doppia incriminazione semplificherà notevolmente l'esecuzione della maggior parte delle domande di assistenza, il che non è da disdegnare per causa dell'aumento costante del numero dei casi sin dalla guerra.

*ff.* Nessuno degli Stati, che sinora hanno ratificato la convenzione, ha fatto una riserva circa la doppia incriminazione. Tuttavia, l'Austria ne ha espressa una al momento della firma della convenzione, che non ha ancora ratificato. Anche la Svezia ha dichiarato, in seno al comitato di periti, che porrebbe la stessa riserva. Ciò non può, però, influire in modo decisivo sull'atteggiamento della Svizzera, perchè le considerazioni precedenti hanno dimostrato che i motivi per rinunciare a questo principio prevalgono nella misura in cui l'esecuzione delle domande di assistenza non esige l'applicazione di misure di coercizione. Rinviamo, inoltre, alle spiegazioni date per l'articolo 5 della convenzione.

e. Occorre rilevare che la convenzione non contiene alcuna disposizione, la quale consenta di rifiutare l'assistenza quando il reato motivante la domanda è già oggetto, nello Stato richiesto, di una procedura penale o di una sentenza contro lo stesso autore. Difficilmente si comprende che la convenzione non abbia previsto una tale situazione come motivo di rifiuto. Infatti, l'assistenza è allora compatibile soltanto a talune condizioni con i principi che escludono un doppio perseguimento o una doppia condanna del delinquente. Rinviando a quanto abbiamo detto circa gli articoli 7, 8 e 9 della convenzione di estradizione. Di conseguenza, è opportuno che la Svizzera si riservi, al momento della ratificazione della convenzione il diritto di parimente rifiutare l'assistenza, quando, per lo stesso atto e contro lo stesso prevenuto:

- a. una procedura penale è in corso in Svizzera o
- b. una decisione penale vi sia stata pronunciata sul fatto incriminato e sulla colpevolezza dell'interessato. Riserve analoghe sono state espresse dalla Danimarca e dalla Norvegia.

f. La convenzione non definisce neppure l'estensione degli obblighi di assistenza nel caso in cui le autorità dello Stato richiedente perseguano una persona non soltanto per reati di diritto comune ma le imputano nel contempo una violazione di prescrizioni che, per la sua natura, rientra nella categoria dei casi, per i quali lo Stato richiesto non accorda alcuna assistenza. In una decisione del 23 settembre 1957, il Consiglio federale ha rilevato che, secondo la concezione svizzera, il principio della specialità vale in maniera generale anche per l'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale. Ciò significa che l'assistenza fornita per un reato di diritto comune non autorizza lo Stato richiedente a servirsi dei risultati delle investigazioni compiute nel paese richiesto, allo scopo di istruire e di reprimere reati, per i quali essa non è stata accordata (Giurisprudenza delle autorità amministrative 1957, n. 3, consid. 6 d). Avuto riguardo alla grande importanza che questa regola riveste per la salvaguardia del segreto delle banche in Svizzera, il nostro paese può, nelle relazioni con gli Stati partecipanti alla convenzione, tanto meno rinunciarvi in quanto è previsto di abbandonare, al momento della sua adesione, il principio della doppia incriminazione dell'atto motivante la domanda. Sembra, quindi, indispensabile esprimere una riserva su questo punto, trasmettendo al Segretario generale del Consiglio d'Europa una dichiarazione speciale relativa all'articolo 2.

Le disposizioni dei titoli II, III, IV e VII della convenzione disciplinano in maniera più particolareggiata le diverse misure di assistenza. Il titolo II si riferisce alle commissioni rogatorie (art. 3, 4, 5 e 6). La nozione di « commissioni rogatorie » nel senso della convenzione s'ispira dal diritto francese: si intendono soltanto i mandati che un'autorità giudiziaria di un paese ha dato a un'autorità giudiziaria straniera affinché questa proceda nei suoi luoghi a un atto istruttorio o trasmetta mezzi di prova, documenti o

inserti. Altre domande di assistenza non cadono sotto le disposizioni di questo titolo. Quelle aventi per oggetto la consegna di atti scritti ai destinatari o la citazione di testi, periti o prevenuti a comparire personalmente davanti alle autorità dello Stato richiedente devono essere trattate secondo le prescrizioni del titolo III (art. da 7 a 12) e quelle per l'invio di estratti del casellario giudiziale secondo le prescrizioni del titolo IV (art. 13); lo scambio di avvisi di condanna è regolato nel titolo VII (art. 22). Come tutti gli accordi bilaterali conclusi sinora, la convenzione prevede che l'assistenza debba essere fornita nelle forme previste dalla legislazione del paese richiesto (art. 3). Questa clausola riveste una importanza particolare per la Svizzera, perchè obbliga ad applicare all'assistenza, per analogia, le prescrizioni delle leggi di procedura penale vigenti nello Stato richiesto. Di conseguenza, essa costituisce, in assenza di una disposizione corrispondente del diritto federale, la base indispensabile all'esecuzione di commissioni rogatorie secondo i principi applicabili in materia di procedura penale. La stessa regola vale parimente, dato il caso, per la consegna di atti giudiziari, conformemente all'articolo 7. Per le altre misure di assistenza, una siffatta prescrizione è superflua.

In virtù dell'*articolo 4*, le autorità e persone considerate nella procedura penale in corso nello Stato richiedente possono, su domanda della stessa, assistere all'esecuzione della commissione rogatoria. Obiezioni sono, spesso, sollevate a questo proposito, con il pretesto che le prescrizioni di talune leggi di procedura prevedono il segreto dell'istruzione penale. Non vi è, tuttavia, motivo per esprimere una riserva circa questa regolamentazione. Infatti, lo Stato richiesto, eseguendo misure di assistenza, non procede a una istruzione penale per proprio conto, nella quale le sue prescrizioni relative al segreto istruttorio dovrebbero necessariamente essere osservate. Si tratta per esso, al contrario, di una procedura amministrativa ordinaria, che può essere condotta senza inconvenienti in presenza delle autorità e persone menzionate, in quanto lo Stato richiedente vi acconsenti o l'abbia domandato, come lo esige, d'altronde, la convenzione.

L'*articolo 5* della convenzione prevede espressamente che l'esecuzione delle commissioni rogatorie ai fini di perquisizione o di confisca di oggetti possa essere subordinata alla condizione che il reato perseguito sia punibile secondo la legge delle due parti, che esso sia di natura tale da motivare nel paese richiesto l'estradizione o che la misura da eseguire sia compatibile con la legge di questo paese. Giova, per i motivi già esposti, usare di questa facoltà. La riserva deve, in più, estendersi, per motivi imperativi, a tutte le misure coercitive entranti in conto, ad esempio all'applicazione di mezzi di coercizione e di sanzioni contro testi carenti, recalcitranti o invocanti il segreto professionale, ecc. Il ricorso a misure coercitive di qualsiasi natura deve essere subordinato, nella procedura d'assistenza, alla condizione che i fatti incriminati presentino «in concreto» tutti gli elementi obiettivi costitu-

tivi di un reato in diritto svizzero. La riserva prevista, combinata con l'ordinamento sancito nell'articolo 2 della convenzione, basta parimente nel caso in cui la prassi svizzera vincola la concessione dell'assistenza alle più severe esigenze, in particolare nei casi implicanti indagini presso banche svizzere. Non è, quindi, necessario di sottoporre l'esecuzione delle commissioni rogatorie, secondo l'articolo 5 della convenzione, alla condizione suppletiva che il reato motivante la domanda possa dar luogo a estradizione, la quale è una condizione cui l'applicazione di misure coercitive deve essere subordinata soltanto in taluni casi. Ci si può, dunque, limitare a rivolgere alla segreteria generale del Consiglio d'Europa una dichiarazione, secondo cui l'applicazione di ogni misura coercitiva, anche di quelle che possono essere prese contro testi recalcitranti, è subordinata in Svizzera alla condizione che i fatti incriminati siano punibili nel diritto svizzero.

Secondo l'articolo 6 della convenzione, la parte richiesta può soprassedere alla consegna di oggetti, inserti, ecc. fino a quando essa ne ha bisogno per una procedura in corso sul suo territorio. Gli oggetti consegnati dovranno essere rispediti il più presto possibile allo Stato richiesto, salvo che questo vi rinunci. Tali regole corrispondono alla prassi attuale.

L'articolo 7 regola la consegna di atti procedurali e di decisioni giudiziarie in materia penale, ispirandosi al sistema applicato nella convenzione internazionale dell'Aja relativa alla procedura civile. Anche qui, lo Stato richiesto potrà limitarsi a trasmettere semplicemente il documento al destinatario, salvo che la parte richiedente domanda espressamente una notificazione nelle forme previste dalla legislazione dello Stato richiesto. La convenzione non si pronuncia sulla validità della consegna di un documento. Essa non obbliga le parti contraenti a procedere a questa consegna esclusivamente per la via convenuta di una domanda alle autorità dello Stato di domicilio del destinatario e tace sulla questione se questo possa rifiutarsi di prendere possesso del documento. Per quanto attiene agli effetti della consegna, la convenzione stabilisce solo che i testi o i periti, i quali non ottemperassero a una citazione di comparire trasmessa in virtù delle sue prescrizioni, non potrebbero essere sottoposti a una qualsiasi sanzione o misura coercitiva, anche se la citazione avesse contenuto comminatorio (art. 8). Ne consegue che una citazione di comparire avviata per la via dell'assistenza giudiziaria ha sempre natura di un invito non formale a presentarsi davanti alle autorità giudiziarie richiedenti.

L'articolo 7, paragrafo 3, prevede la possibilità di domandare, mediante dichiarazione trasmessa alla segreteria generale del Consiglio d'Europa, che la citazione di comparire diretta a una persona perseguita sia trasmessa alle autorità dello Stato richiesto un certo tempo prima della data stabilita per la comparsa. Rispetto a Stati, che hanno fatto una simile dichiarazione, le altre parti contraenti sono tenute a osservare il termine stabilito, in mancanza di che la consegna della citazione può essere rifiutata. L'inosservanza

del termine non impedisce, però, lo Stato richiedente di continuare la procedura. Da questo profilo, un tale termine avrebbe, perciò, poco senso. Ma, se è osservato, esso serve in ogni caso gli interessi legittimi del prevenuto, che può così prevedere, per tempo e tranquillamente, i provvedimenti necessari alla sua difesa. È, quindi, opportuno che la Svizzera preveda un tale termine e che, seguendo altri Stati, lo stabilisca di 30 giorni.

Gli *articoli 9, 10 e 11* regolano questioni relative alla comparsa personale di testi e di periti davanti alle autorità giudiziarie dello Stato richiedente, ad esempio il calcolo delle indennità e delle spese di viaggio e di soggiorno (art. 9) e le condizioni e la procedura da osservare per invitare le persone a comparire (art. 10). Queste disposizioni concordano con la prassi svizzera. Nuovo è, tuttavia, l'ordinamento particolareggiato circa il trasferimento temporaneo di detenuti nello Stato richiedente in vista della loro comparsa personale in qualità di testi o ai fini di confronto con i complici (art. 11). Lo Stato richiesto è, di principio, obbligato a ottemperare a queste domande. Può tuttavia, respingerle, se la persona detenuta non acconsente a essere trasferita nello Stato richiedente o se la sua presenza è necessaria per la procedura penale in corso sul territorio della parte richiesta o ancora se il suo trasferimento è tale da prolungare la sua detenzione o altre considerazioni imperative si oppongono all'applicazione della misura. Contrariamente alla regola valida per l'estradizione, non occorre escludere il trasferimento temporaneo di cittadini dello Stato richiesto, perchè lo Stato richiedente non può, in un caso del genere, esercitare il suo potere repressivo verso il detenuto messo a sua disposizione. Se uno Stato terzo autorizza un siffatto trasferimento, le parti contraenti hanno parimente l'obbligo di accordare il transito del detenuto (art. 11, § 2); esse possono, però, rifiutarsi di accordare il transito dei loro propri cittadini. Per i motivi già esposti, un rifiuto non sarebbe neppure qui giustificato, sebbene, al ritorno in transito, la persona detenuta debba di nuovo essere consegnata alle autorità dello Stato, nel quale è oggetto di una procedura penale. Parecchi trattati di estradizione conclusi dalla Svizzera contengono disposizioni relative all'estradizione provvisoria. Il nostro paese si è così impegnato a rinviare allo Stato, che le deteneva, persone, che questo gli ha estradato a titolo temporaneo, indipendentemente dalla loro nazionalità: questo obbligo è, dunque, applicabile anche ai cittadini svizzeri. Pure la dottrina, considera questa restituzione di detenuti come compatibile con il divieto di estradare propri cittadini statuito nell'articolo 2 della legge federale sulla estradizione agli Stati stranieri (cfr. Schultz, *Schweizerisches Auslieferungsrecht*, pag. 507). Non vi è, dunque, alcun motivo per usare della possibilità data nell'articolo 11, paragrafo 2, della convenzione di rifiutare il transito di detenuti di cittadinanza svizzera.

Il paragrafo 3 dell'articolo riveste importanza particolare. Lo Stato domandante il trasferimento, come quello richiesto del transito, non conduce

di regola, alcuna istruzione penale contro il detenuto e non è, quindi, fondato, in virtù del proprio diritto, a mantenere la persona incarcerata durante il soggiorno sul suo territorio. Allo scopo di creare le condizioni necessarie a tale effetto, il paragrafo prescrive allo Stato richiedente e, dato il caso, allo Stato richiesto del transito di tenere le persone trasferite in detenzione sul loro territorio. La disposizione ha effetto costitutivo. Essa forma la base giuridica che permette all'autorità competente dei due Stati di spiccare un mandato di arresto. Per motivi pratici, conviene attribuire alla divisione di polizia, competente per l'assistenza giudiziaria in materia penale, il potere di ordinare la detenzione della persona trasferita, come è il caso nella procedura di estradizione.

*L'articolo 12* contiene le disposizioni sul salvacondotto accordato alle persone, che, secondo l'articolo 10 o 11, compaiono come testi, periti o coincolpati davanti alle autorità giudiziarie della parte richiedente. Giusta la convenzione, gli interessati godono di questa immunità qualunque sia la via usata per trasmettere la citazione; essa dura quindici giorni al massimo dalla fine delle audizioni o degli interrogatori (art. 12, § 3). La cessazione dell'immunità, nel senso di questa disposizione, deve essere subordinata a condizioni più strette che quelle mettono fine al beneficio della specialità in virtù dell'articolo 14 della convenzione europea di estradizione, sebbene le due clausole siano redatte negli stessi termini. Secondo la natura e lo scopo del salvacondotto accordato a una persona che compare liberamente davanti alle autorità dello Stato richiedente, occorre, infatti, per levare l'immunità, che l'interessato abbia avuto la possibilità di lasciare liberamente il territorio di questo Stato, senza esserne stato impedito in qualsiasi modo dalle dette autorità, in particolare mediante ritenzione dei documenti d'identità. Giova fare una dichiarazione su questo punto al fine di bene precisare che l'espressione « avente avuto la possibilità di lasciare il territorio delle parti richiedenti » non ha qui la stessa portata del passo corrispondente all'articolo 14 della convenzione europea di estradizione. I casi in cui la citazione è stata consegnata all'interessato sul territorio dello Stato, ove la procedura è in corso, non sono evidentemente toccati dall'articolo 12.

*L'articolo 13* obbliga le parti contraenti a trasmettersi informazioni tratte dal loro casellario giudiziale. Negli affari penali, informazioni saranno fornite nella stessa misura che se fossero trasmesse alle autorità giudiziarie dello Stato richiesto (§ 1); negli altri affari, sarà dato seguito alla domanda nelle condizioni previste dalla legislazione, dai regolamenti o dalla prassi di questo Stato. In virtù dell'art. 16, cpv. 4, dell'ordinanza del 14 novembre 1941 sul casellario giudiziale, estratti del medesimo sono rilasciati alle autorità straniere se ciò è previsto da una convenzione internazionale o se lo Stato richiedente concede la reciprocità. Dato che il capoverso 1 di questo articolo ammette, in maniera generale, il rilascio di estratti del casellario giudiziale ad ogni autorità, giudiziaria o altra, della Confederazione dei

Cantoni e dei Comuni, e che non lo limita, quindi, agli affari penali, le parti contraenti possono, di principio, pretendere la trasmissione di un estratto anche negli affari non penali, conformemente all'articolo 13, paragrafo 2, della convenzione, salvo che una riserva sia espressa a questo proposito. Molto raramente vi sono motivi pertinenti per rilasciare, su domanda ufficiale e persino contro la volontà dell'interessato, estratti destinati a scopi altri che penali. Inoltre, ci si sforza giustamente di restringere per quanto possibile il numero delle domande di estratti presentati dalle autorità. Ognuno ha, infatti, il diritto, secondo l'articolo 17, capoverso 2, dell'ordinanza, di farsi rilasciare estratti del casellario giudiziale concernenti la sua persona: l'interessato può, dunque, essere indotto indirettamente a produrli. Così, la trasmissione di estratti del casellario per la via dell'assistenza ca-giona, nei casi del genere, complicazioni amministrative superflue. Di conseguenza, conviene, negli affari non penali, rinviare, di regola, le autorità straniere a questa disposizione dell'ordinanza e limitare, esprimendo una riserva, il rilascio di estratti su domanda ufficiale ai casi in cui sia giustificato da motivi particolari.

L'articolo 22 impone, infine, a ciascuna parte contraente l'obbligo, sancito anche nei diversi trattati di estradizione conclusi dalla Svizzera, di dare a tutte le altre parti avviso di sentenze penali pronunciate contro i loro cittadini. La disposizione regola, tuttavia, solo la trasmissione degli estratti abituali di sentenze e la comunicazione di fatti iscritti posteriormente nel casellario giudiziale. La comunicazione del testo integrale delle sentenze non è toccata dalla convenzione.

Le disposizioni del titolo V (art. da 14 a 20) ordinano la procedura e la via da seguire fra le parti contraenti per quanto concerna tutti gli affari, cui la convenzione si riferisce. Esse non prevedono alcunchè che sia, di principio, contrario alla prassi svizzera e non suscitano osservazioni. Riservati gli accordi bilaterali stipulanti la corrispondenza diretta fra le autorità giudiziarie locali competenti, le principali domande di assistenza devono essere trasmesse dal ministero di giustizia dello Stato richiedente direttamente a quello dello Stato richiesto (art. 15, § 1), salvo che quest'ultimo abbia informato la segreteria generale del Consiglio d'Europa di aver scelto un'altra via. Per la Svizzera, occorre, conformemente alle regole di competenza vigenti, fare una dichiarazione, dalla quale risulti che la divisione di polizia del Dipartimento di giustizia e di polizia è competente per dar seguito alle domande di assistenza giudiziaria e che queste possono essere trasmesse direttamente o essere trasmesse direttamente da essa.

Ciascuna parte contraente può esigere, mediante dichiarazione trasmessa alla segreteria generale del Consiglio d'Europa, che le domande e gli atti allegati siano corredati di una traduzione nella sua lingua o di una traduzione in una delle lingue ufficiali del Consiglio d'Europa (francese o inglese). Sembra opportuno effettuare una tale dichiarazione nel senso che

le domande non redatte in lingua tedesca, francese o italiana debbano essere provviste di una traduzione in una di queste lingue. Intese bilaterali sulla lingua da usare nella corrispondenza non sono toccate dalla convenzione.

Il titolo VI (art. 21) ordina la procedura per i casi di denuncia ai fini di perseguimento: i ministri di giustizia corrispondono parimente fra loro stessi; il titolo VII (art. 22) regola lo scambio di avvisi di condanna.

Gli articoli da 23 a 30 costituiscono il titolo VIII e contengono le disposizioni finali relative ai seguenti oggetti: ammissibilità di riserve (art. 23), designazione delle autorità considerate come autorità giudiziarie ai fini della convenzione (art. 24), campo di applicazione territoriale della convenzione (art. 25), rapporti fra la convenzione e gli altri accordi internazionali relativi all'assistenza giudiziaria in materia penale (art. 26), firma, ratificazione, entrata in vigore, adesione e disdetta (art. 27, 28 e 29), notificazioni incombenenti alla segreteria generale del Consiglio d'Europa (art. 30).

4. Visto l'esposto, proponiamo che la Svizzera, al momento del deposito dello strumento di ratificazione, trasmetta alla segreteria generale del Consiglio d'Europa le riserve e le dichiarazioni, di cui si è detto sopra e che sono contenute nell'allegato disegno di decreto federale.

### C. CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE

#### III. Accordo europeo del 13 dicembre 1957 sulla circolazione delle persone fra i paesi membri del Consiglio d'Europa

L'accordo tende ad agevolare lo spostamento dei cittadini dei paesi membri. Le parti contraenti hanno la facoltà di determinare i documenti di viaggio legittimanti i loro cittadini a uscire dal loro paese e a entrare sul territorio delle altre parti contraenti. Le agevolazioni così consentite si riferiscono solo a soggiorni inferiori o uguali a tre mesi. Il passaporto valido e i visti possono essere richiesti per tutti i soggiorni di una durata superiore o per qualsiasi entrata sul territorio di un'altra parte contraente per esercitarvi un'attività lucrativa.

L'accordo, che è entrato in vigore il 1<sup>o</sup> gennaio 1958, è stato ratificato sinora dai seguenti Stati: Austria, Belgio, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica federale di Germania e Turchia.

Abbiamo già soppresso, mediante accordi bilaterali, l'obbligo del visto con tutti i paesi membri del Consiglio d'Europa in favore dei cittadini di questi paesi che si recano in Svizzera per un motivo altro che l'esercizio di una attività lucrativa. Con la maggior parte di questi paesi abbiamo convenuto anche la soppressione dell'obbligo del passaporto. Per l'esercizio di una

attività lucrativa è, invece, sempre richiesto il passaporto nazionale valido e gli interessati possono essere tenuti, in più, a procurarsi prima dell'entrata in Svizzera, l'assicurazione del permesso di dimora.

La nostra adesione all'accordo europeo sulla circolazione delle persone fra i paesi membri del Consiglio d'Europa avrà per effetto di estendere a tutti gli Stati aderenti la soppressione dell'obbligo del passaporto. L'accordo confermerà, rispetto alla maggior parte dei paesi che l'hanno ratificato, gli obblighi da noi già assunti in virtù di convenzioni bilaterali. Esso si tradurrà in una estensione degli impegni esistenti verso la Grecia e la Turchia, con le quali abbiamo sinora soppresso l'obbligo del visto ma non quello del passaporto. Nulla si oppone a siffatta intenzione che è nella linea da noi seguita anteriormente, quando si è trattato di regolare gli spostamenti di persone con la maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale. Non scorriamo neppure obiezioni a che l'estensione sia prevista in favore di altri paesi che non hanno ratificato l'accordo, qualora si decidessero ad aderirvi ulteriormente.

Gli Stati membri aderenti all'accordo sono tenuti a designare, conformemente all'articolo 1, capoverso 1, i documenti di viaggio, con i quali i cittadini delle parti contraenti, qualunque sia il paese della loro residenza, possono entrare sul territorio delle altre parti e uscirne da tutte le frontiere. Questa prescrizione deve essere menzionata nell'allegato all'accordo, che ne è sua parte integrante. Per quanto concerne la Svizzera, essa ha il seguente tenore:

- passaporto nazionale valido o scaduto da meno di cinque anni;
- carta svizzera d'identità valida, rilasciata da un'autorità cantonale o comunale;
- per i bambini di età inferiore ai quindici anni sprovvisti di passaporto e di carta d'identità, un lasciapassare rilasciato dall'autorità cantonale.

#### **IV. Accordo europeo del 20 aprile 1959 sulla soppressione dei visti per i rifugiati**

L'accordo, che è entrato in vigore il 3 settembre 1960 e che tende ad agevolare i viaggi dei rifugiati residenti sul territorio dei paesi membri del Consiglio d'Europa, dispensa dalla formalità del visto i titolari di un titolo di viaggio valido, rilasciato dalle autorità del paese di residenza, conformemente alle disposizioni della convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (RU 1955, 469 - B V C) o dell'accordo del 15 ottobre 1946 concernente il rilascio di un titolo di viaggio ai rifugiati (CS 11, 749 - B V C). Il visto è soppresso per i soggiorni non superiori a tre mesi. Esso può essere richiesto per tutti i soggiorni di una durata superiore e per ogni entrata sul territorio di un'altra parte contraente in vista di esercitarvi un'attività lucrativa. I rifugiati, che si sono recati sul territorio di una parte contraente

grazie alle disposizioni di questo accordo, saranno riammessi in qualsiasi momento sul territorio della parte contraente, le cui autorità hanno rilasciato loro un titolo di viaggio, su semplice domanda della prima parte contraente, salvo questo abbia autorizzato gli interessati a stabilirsi sul suo territorio.

L'accordo è stato ratificato dai seguenti Stati: Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Repubblica federale di Germania e Svezia. La Svizzera ha concluso con la Francia, la Repubblica federale di Germania e i paesi del Benelux accordi bilaterali, che si ispirano alle disposizioni dell'accordo europeo. La nostra adesione all'accordo europeo ha per effetto in pratica, nello stato attuale delle cose, di completare gli impegni internazionali da noi già assunti nel settore, estendendoli alla Danimarca, all'Italia, alla Norvegia e alla Svezia. Non vi scorgiamo inconvenienti e neppure scorgiamo obiezioni, conformemente all'interesse tradizionalmente portato alla sorte dei rifugiati, a che il beneficio dell'accordo europeo sia esteso mediante l'eventuale adesione di altri paesi membri del Consiglio d'Europa. L'applicazione dell'accordo è strettamente legata, da una parte, all'applicazione della convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati e all'accordo di Londra concernente il rilascio di un titolo di viaggio ai rifugiati e, dall'altra, ai regolamenti nazionali sugli stranieri. La riammissione nel paese di prima accoglienza è disciplinata nell'articolo 5 dell'accordo nei termini generali che hanno fatto oggetto di disposizioni interpretative negli accordi bilaterali da noi negoziati. Per rispondere alle preoccupazioni motivanti l'elaborazione di una interpretazione comune, sul piano bilaterale, della nozione di domicilio nel senso dell'articolo 5 dell'accordo europeo, è sembrato anche indicato, al momento della firma di quest'ultimo accordo, di far conoscere, in una dichiarazione trasmessa al segretario generale del Consiglio d'Europa, l'interpretazione che diamo di tale disposizione. Il testo della dichiarazione, che si ispira all'allegato nell'accordo franco-svizzero, è il seguente:

« Il domicilio nel senso dell'articolo 5 dell'accordo europeo sulla soppressione dei visti per i rifugiati si valuta tenendo conto del luogo ove il rifugiato possiede il centro dei suoi interessi personali. Di conseguenza, la presenza sul territorio di un'altra parte contraente, al fine di frequentare istituti d'insegnamento o di soggiornare in case di cura o di convalescenza o in altri stabilimenti analoghi non costituisce un domicilio nel senso dell'articolo 5 predetto ».

#### **V. Accordo europeo del 16 dicembre 1961 sulla circolazione dei giovani con passaporto collettivo fra i paesi membri del Consiglio d'Europa**

L'accordo, che è entrato in vigore il 16 dicembre 1962, tende ad agevolare lo spostamento dei giovani permettendo loro di recarsi, a certe condizioni, in vista di soggiorni non superiori a tre mesi, sul territorio di un altro

paese membro con un titolo di viaggio collettivo. Ne beneficiano i cittadini dei paesi membri minori di 21 anni. Le parti contraenti hanno la facoltà di estendere l'applicazione dell'accordo ai giovani rifugiati o apolidi residenti regolarmente sul territorio di una parte contraente e il cui ritorno su questo territorio sia garantito.

Le condizioni dell'uso del passaporto collettivo sono quelle abitualmente stabilite nei regolamenti nazionali e negli accordi bilaterali. Le parti contraenti hanno la facoltà di indicare il modo in cui i membri del gruppo devono provare la loro identità, essendo inteso che sono dispensati dal presentare la carta d'identità nazionale.

L'accordo è stato ratificato dai seguenti Stati: Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito e Turchia.

Non scorgiamo obiezioni contro l'adesione all'accordo, dato che l'obbligo del visto è stato soppresso con tutti i paesi membri del Consiglio d'Europa per gli spostamenti individuali. La dispensa dal visto nel caso di passaporti collettivi è già stata oggetto di accordi bilaterali o di disposizioni unilaterali con parecchi paesi membri. L'estensione delle agevolazioni previste nell'accordo europeo ai cittadini di altri paesi che potrebbero aderirvi ulteriormente non suscita problemi particolari.

Come detto sopra, gli Stati membri aderenti all'accordo, al momento della firma dell'accordo o del deposito del loro strumento di ratificazione o di approvazione o di adesione, possono, mediante dichiarazioni trasmesse al segretario generale del Consiglio d'Europa, indicare, secondo l'articolo 12, il modo in cui i membri del gruppo devono provare la loro identità ed estendere sotto condizione di reciprocità, secondo l'articolo 13, le disposizioni dell'accordo ai giovani rifugiati e apolidi residenti regolarmente sul territorio d'un'altra parte contraente e il cui ritorno su questo territorio sia garantito. La dichiarazione concernente il secondo punto può essere ritirata in qualsiasi momento mediante ratificazione trasmessa al segretario generale del Consiglio d'Europa. Viste le garanzie date dall'accordo quanto alla riammissione dei membri del gruppo da parte delle autorità dello Stato che ha rilasciato il titolo di viaggio, possiamo rinunciare a escludere dall'applicazione dell'accordo i giovani rifugiati e apolidi. Di conseguenza, le dichiarazioni della Svizzera, conformemente agli articoli 12 e 13, sono del seguente tenore:

- a. circa l'articolo 12: l'identità potrà essere provata mediante tutti i mezzi legali;
- b. circa l'articolo 13: le disposizioni dell'accordo sono estese ai giovani rifugiati e apolidi secondo le disposizioni di questo articolo.

## D. CLASSIFICAZIONE DEI BREVETTI

### VI. Convenzione europea del 19 dicembre 1954 sulla classificazione internazionale dei brevetti d'invenzione

1. L'articolo 60, capoverso 1, della legge federale del 25 giugno 1954 sui brevetti d'invenzione (RU 1955, 899 - A IV E 2 b) statuisce che l'Ufficio federale della proprietà intellettuale tiene un registro nel quale iscrive i brevetti, indicando la classe d'invenzione. Gli articoli 57 dell'ordinanza di esecuzione I del 14 dicembre 1959 (RU 1959, 2065 - A IV E 2 b) e 86 dell'ordinanza d'esecuzione II dell'8 settembre 1959 (RU 1959, 739 - A IV E, 2 b) precisano che il registro dei brevetti deve menzionare la classe, la sottoclasse, il gruppo e il sottogruppo delle invenzioni. Queste indicazioni sono parimente contenute negli esposti d'invenzione pubblicati (art. 52, lett. a, OE II).

Con decreto del 27 dicembre 1957 (RU 1958, 1411 - A IV E 2 b), il Consiglio federale ha adottato la classificazione tedesca, salvo per la classe 83 (orologeria). Era, infatti, allora la classificazione più moderna che fosse disponibile. Essa è attualmente applicata in Svizzera con le modificazioni che le sono state apportate in séguito dalle autorità della Repubblica federale di Germania.

2. Tuttavia, ci si è resi conto da parecchi anni che un sistema internazionale di classificazione costituirebbe una auspicabile semplificazione. Avantutto, non sarebbe più necessario che ciascuno Stato elabori e tenga a giorno il suo proprio sistema. Inoltre, le ricerche sarebbero molto più facili, poichè le invenzioni della stessa categoria sarebbero catalogate sotto la stessa rubrica nei diversi paesi.

Per questi motivi, il Consiglio d'Europa ha approvato, il 19 dicembre 1954, una convenzione europea sulla classificazione internazionale dei brevetti d'invenzione. La convenzione è stata ratificata sinora da undici Stati, fra cui la Repubblica federale di Germania.

3. La convenzione europea del 19 dicembre 1954 prevede l'istituzione di un sistema di classificazione internazionale che gli Stati aderenti devono applicare a titolo di sistema principale o di sistema ausiliario (art. 1). Il comitato di periti in materia di brevetti del Consiglio d'Europa è incaricato di continuare l'elaborazione della classificazione, poi di estenderla o di modificarla secondo i bisogni (art. 2).

La convenzione comprende, in allegato, un elenco delle sezioni, sottosezioni, classi e sottoclassi della classificazione internazionale (siccome queste due ultime parti dell'allegato sono in corso di revisione e di completamento, rinunciamo a riprodurle).

4. Il comitato di periti in materia di brevetti del Consiglio d'Europa sta ora terminando di sviluppare la classificazione internazionale in modo da ottenere un sistema completo e particolareggiato, che conterrà ca. 35 000 rubriche. A decorrere da quest'anno, esso la sottoporrà a una revisione generale e preparerà un indice delle parole chiave in francese e in inglese, probabilmente anche in tedesco. Tutti questi lavori saranno, di certo, terminati nel 1967, cosicchè la classificazione internazionale potrà sostituire da allora i sistemi nazionali.

Successivamente, un gruppo di periti apporterà alla classificazione gli adattamenti che lo sviluppo della tecnica esigerà.

5. È opportuno che anche il nostro paese partecipi alla elaborazione della classificazione internazionale e, in seguito, l'adotti. Del resto, è molto probabile che tale sistema sia parimente assunto, a titolo di classificazione unica, dalla Repubblica federale di Germania. Allora, questa abbandonerà la propria classificazione, che l'Ufficio federale della proprietà intellettuale potrà conservare soltanto adattandola esso stesso allo sviluppo futuro della tecnica.

L'assunzione della classificazione internazionale non esigerà misure amministrative importanti. L'Ufficio federale della proprietà intellettuale l'applica già per l'orologeria. Inoltre, l'usa negli altri settori a titolo di sistema ausiliario, senza tuttavia per ora andare oltre le sottoclassi.

## E. OSSERVAZIONI FINALI

Abbiamo l'onore di presentarVi in allegato un disegno di decreto federale che approva le sei convenzioni oggetto del presente messaggio.

Il fondamento costituzionale è dato dall'articolo 8 della Costituzione federale, secondo cui la Confederazione ha il diritto di concludere trattati con gli Stati esteri. La competenza dell'Assemblea federale deriva dall'articolo 85, numero 5, della Costituzione federale.

Tutti questi accordi e convenzioni possono essere disdetti in qualsiasi tempo, mediante preavviso di tre mesi per gli accordi sulla circolazione e la soppressione dei visti per i rifugiati, di sei mesi per le convenzioni di estradizione e di assistenza giudiziaria e per l'accordo sulla circolazione dei giovani con passaporto collettivo e di un anno per la convenzione sulla classificazione dei brevetti d'invenzione. Il decreto federale non è, dunque, sottoposto alle disposizioni dell'articolo 89, capoverso 4, della Costituzione federale concernente il referendum in materia di trattati internazionali.

Per i motivi esposti, Vi proponiamo di approvare, accettando il disegno di decreto federale allegato, questi sei accordi e convenzioni del Consiglio d'Europa, con le riserve e le dichiarazioni previste.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'assicurazione della nostra alta considerazione.

Berna, 1° marzo 1966.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

**Schaffner**

Il Cancelliere della Confederazione:

**Ch. Oser**

## **Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione di sei convenzioni del Consiglio d'Europa (Del 1° marzo 1966)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9423
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.04.1966
Date	
Data	
Seite	425-462
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 609

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.