10355

**Messaggio
del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente
l'approvazione di cinque convenzioni del Consiglio
d'Europa**

(Del 3 settembre 1969)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

ci preghiamo di presentarvi un messaggio sull'approvazione delle cinque seguenti convenzioni del Consiglio d'Europa:

- Convenzione europea sulla soppressione della legalizzazione di atti compilati dagli agenti diplomatici o consolari, del 7 giugno 1968, firmata dalla Svizzera il 7 giugno 1968;
- Convenzione europea sulla protezione degli animali nel trasporto internazionale, del 13 dicembre 1968, firmata dalla Svizzera il 13 dicembre 1968;
- Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico, del 6 maggio 1969, firmata dalla Svizzera il 6 maggio 1969;
- Convenzione europea nel campo dell'informazione sul diritto estero, del 7 giugno 1968, firmata dalla Svizzera il 23 giugno 1969;
- Accordo europeo su l'istruzione e la formazione delle infermiere, del 25 ottobre 1967, firmata dalla Svizzera il 25 settembre 1968.

Cenni introduttivi

Già nei nostri messaggi del 1° marzo 1965 e 1° marzo 1966, concernenti l'approvazione di altre convenzioni europee, esponemmo i motivi che ci inducono a partecipare all'opera giuridica del Consiglio d'Europa; a quell'epoca però vi proponevamo di aderire a convenzioni elaborate in un tempo in cui il nostro Paese non era ancora membro del Consiglio, mentre ora vi sottoponiamo dei testi alla cui elaborazione dei periti svizzeri hanno partecipato a pieno diritto sin dall'inizio. Per questo motivo, le cinque convenzioni sottopostevi tengono ampiamente conto della nostra situazione di Stato federale e dei nostri principi giuridici. Occorre inoltre osservare che queste convenzioni, di natura tecnica, sono intese a conciliare ma non a

unificare il diritto. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa si propongono degli scopi pur riservandosi il diritto di conseguirli in modo autonomo, con i metodi più confacenti alla loro legislazione e alle loro peculiarità nazionali. Non sussiste infatti alcun istituto di diritto unitario ed uniforme per gli Stati membri.

Evidentemente la conciliazione delle legislazioni nazionali, uno degli obiettivi del Consiglio d'Europa, è un sistema d'avvicinamento assai lento. Esso presenta tuttavia il vantaggio di non provocare, in generale, nessuna difficoltà politica e inoltre di consentire progressi reali, ancorché limitati, verso la soluzione di problemi che non possono essere risolti unicamente sul piano nazionale. Finora, e senza tener conto della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (oggetto del nostro rapporto del 9 dicembre 1968), la Svizzera ha firmato 23 convenzioni e protocolli, di cui 17 già ratificati, su un totale di 66 convenzioni e protocolli conclusi nell'ambito del Consiglio d'Europa.

Le cinque convenzioni trattate nel presente messaggio, pur concernendo materie assai diverse, hanno dei punti comuni. Tutte e cinque infatti hanno origine nell'evoluzione straordinaria degli scambi di beni e del trasferimento di persone cui noi assistiamo in quest'ultimi anni. Questo incremento dei rapporti internazionali è bensì un fenomeno rallegrante, ma pone all'individuo e allo Stato taluni problemi pratici. Al Consiglio d'Europa spetta pertanto il merito di saperli risolvere in uno spirito di amicizia e di cooperazione. Nel campo del diritto, detto Consiglio svolge con encomiabile perseveranza un compito che specialmente gli si addice avantutto grazie alla sua composizione ma anche poiché, secondo il programma di lavoro assegnatogli dagli Stati membri, accorda ai problemi giuridici un posto prevalente.

La convenzione europea sulla soppressione della legalizzazione di atti compilati dagli agenti diplomatici o consolari costituisce, come traspare dal titolo, un'agevolazione amministrativa di portata bensì relativamente limitata, ma, secondo il nostro parere, di natura tale da facilitare sensibilmente i compiti amministrativi dei servizi preposti alla legalizzazione, tanto in Svizzera, quanto nelle rappresentanze svizzere all'estero.

La convenzione sulla protezione degli animali nel trasporto internazionale consentirà presumibilmente di evitare al bestiame trasportato inutili sofferenze. È d'altronde certo che un disciplinamento europeo armonico presenta importanti vantaggi pratici ed economici per un Paese di transito come il nostro.

La ratificazione della convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico non gioverà unicamente al nostro interesse, ben inteso, di proteggere le testimonianze del nostro passato storico, ma costituirà bensì un considerevole gesto di solidarietà internazionale. Il mercato sviz-

zero degli oggetti d'importanza archeologica è particolarmente intenso; la convenzione, grazie ai provvedimenti di lotta contro il commercio illecito che essa costituisce, contribuirà, se non ad eliminare, almeno a combattere la distruzione e la depredazione procace dei giacimenti archeologici europei.

L'accordo europeo su l'istruzione e la formazione delle infermiere stabilisce norme internazionali per la formazione del personale ospedaliero; questo accordo riveste una particolare importanza per la Svizzera, che deve ricorrere all'apporto d'importanti contingenti di manodopera straniera, e faciliterà indubbiamente il soggiorno del personale svizzero all'estero.

Le cinque convenzioni, come illustreremo in seguito, non apporteranno alcuna modificazione sostanziale della nostra legislazione interna.

Esame delle convenzioni

I. Convenzione europea sulla soppressione della legalizzazione di atti allestiti dagli agenti diplomatici e consolari

Nel campo di applicazione della Convenzione concernente la soppressione della legalizzazione di atti pubblici stranieri, conclusa all'Aja il 5 ottobre 1961 ed entrata in vigore il 24 gennaio 1965, non erano compresi i documenti allestiti dagli agenti diplomatici e consolari. Per questo motivo il Consiglio d'Europa, tenendo segnatamente conto della fiducia reciproca su cui si fondano le relazioni tra gli Stati membri, ha giudicato opportuna l'elaborazione di una convenzione intesa ad abrogare la legalizzazione di detta categoria di documenti. La soppressione della legalizzazione riveste notevole importanza tanto per i Paesi che applicano tale formalità, quanto per quelli che l'ignorano. Anche quest'ultimi hanno infatti interesse a firmare una siffatta convenzione affinché gli atti pubblici allestiti dai loro agenti diplomatici o consolari non vengano sottoposti all'obbligo della legalizzazione qualora siano compilati all'estero. La nuova convenzione è stata aperta alla firma il 7 giugno 1968, durante la quinta conferenza dei ministri europei della giustizia ed è stata firmata dalla Repubblica federale di Germania, dalla Francia, dalla Grecia, dall'Italia, dal Lussemburgo, da Malta, dal Regno Unito, dalla Svezia e dalla Svizzera e ratificata da Cipro.

L'articolo 1 stabilisce che la legalizzazione, secondo la convenzione, copre unicamente la formalità destinata ad accertare la veridicità della firma apposta ad un atto, la qualità in cui ha agito il firmatario e, ove occorra, l'identità del sigillo o del timbro. Trattasi pertanto della legalizzazione nel senso stretto del termine che non si estende alla competenza del firmatario o alla validità dell'atto.

L'articolo 2 determina il campo d'applicazione della convenzione, la quale, in virtù del paragrafo 1 di detto articolo, è infatti applicabile qualora trattisi di atti:

- a. che devono essere prodotti sul territorio di uno Stato contraente e sono stati compilati su detto territorio da un agente diplomatico o consolare, di un altro Stato contraente;
- b. che devono essere prodotti sul territorio d'uno Stato contraente e sono stati compilati sul territorio di qualsiasi Stato (quindi anche di uno Stato non partecipe della convenzione) da un agente diplomatico o consolare di un altro Stato contraente;
- c. che devono essere prodotti sul territorio d'uno Stato terzo innanzi ad agenti diplomatici o consolari di uno Stato contraente e sono stati compilati da un agente diplomatico o consolare di un altro Stato contraente.

Questi atti, per la loro natura, sono appunto quelli che gli agenti diplomatici o consolari devono compilare nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali e, in particolare, delle funzioni di cui all'articolo 5 della convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, ratificata dalla Svizzera il 3 maggio 1965 ed entrata in vigore per il nostro Paese il 19 marzo 1967 (RU 1968 843). Il paragrafo 2 dell'articolo 2 inoltre parifica a tali atti le dichiarazioni ufficiali, come le menzioni di registrazione, i visti per date determinate e i certificati di firme, apposti dagli agenti diplomatici o consolari su atti diversi di quelli indicati nel paragrafo 1.

La disposizione essenziale della convenzione, ovvero l'articolo 3, obbliga gli Stati contraenti a esentare da qualsiasi formalità di legalizzazione gli atti previsti nell'articolo 2.

Giusta l'articolo 4, gli Stati contraenti si obbligano a prendere qualsiasi utile provvedimento per evitare che le loro amministrazioni soddisfino domande di legalizzazione nei casi in cui la presente convenzione ne prescrive la soppressione. È tuttavia ammessa una procedura particolare di verifica dell'origine degli atti, nel caso in cui un tale controllo dovesse rivelarsi necessario. Ciascuno Stato ha bensì piena libertà di scegliere il sistema di verifica che reputa più adeguato, ma la procedura dev'essere esente da qualsiasi tassa o spesa e svolgersi il più rapidamente possibile.

L'articolo 5 stabilisce che la convenzione sarà poziore, nelle relazioni tra gli Stati contraenti, sugli accordi, presenti o futuri, contenenti disposizioni contrarie.

Infine, gli articoli 6 a 10 riproducono le clausole finali, abitualmente contenute nelle convenzioni del Consiglio d'Europa.

Gli atti, ai quali è applicabile la suddetta convenzione sono legalizzati dalla Cancelleria federale o dalle autorità cantonali e, all'estero, dalle no-

stre rappresentanze diplomatiche e consolari. La ratificazione della convenzione da parte della Svizzera contribuirebbe ad agevolare sensibilmente i loro compiti. Essa presenterebbe inoltre notevoli vantaggi agli Svizzeri residenti nei Paesi membri del Consiglio, che attualmente esigono la legalizzazione di tali atti.

Ancorché la Svizzera non abbia ancora ratificato la convenzione dell'Aja intesa a sopprimere la legalizzazione di atti pubblici stranieri, nulla si oppone all'approvazione della convenzione europea concernente la soppressione della legalizzazione di atti compilati da agenti diplomatici o consolari. Il campo d'applicazione delle due convenzioni è infatti diverso.

II. Convenzione europea sulla protezione degli animali nel trasporto internazionale

Questa convenzione istituisce norme protettive per gli animali durante i trasporti internazionali per ferrovia, strada, aria ed acqua, al fine di evitare loro, per quanto possibile, qualsiasi sofferenza durante il viaggio. Grazie alla sua particolare posizione geografica, la Svizzera è un paese di transito per eccellenza, e negli ultimi anni, il traffico si è sensibilmente accresciuto tanto sull'asse nord-sud, quanto sull'asse est-ovest. Attraverso il nostro Paese transitano infatti ogni anno centinaia di migliaia di animali delle speci equina, bovina, ovina, caprina e porcina, come anche pollame e selvaggina di penna e di pelo. Tutti gli animali sottostanno alla visita veterinaria di confine.

Da molto tempo, l'Ufficio veterinario federale dedica una particolare attenzione all'imperativo di proteggere gli animali durante i trasporti internazionali, esprimendola avantutto nei numerosi interventi del servizio veterinario di confine. Malauguratamente, le prescrizioni veterinarie variano da un paese all'altro, per cui i provvedimenti adottati dal nostro Stato (trasbordo degli animali in veicoli più adeguati, macellazione dei capi inadatti al trasporto, denunce contro il cattivo trattamento degli animali, ecc.) si urtano molto sovente contro la recisa opposizione degli interessati. L'ordinanza del 15 dicembre 1967 sulle epizootie (RU 1967 2100) consente, in particolare, d'intervenire nel caso d'irregolarità nel trasporto internazionale di animali e di porvi rimedio. La Svizzera ha pertanto un interesse del tutto particolare per la conclusione di una convenzione europea sulla protezione degli animali in trasporto internazionale, la quale fornisca le basi di un disciplinamento internazionale uniforme. Essendo stata aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 13 dicembre 1968, la convenzione è già stata firmata dalla Repubblica federale di Germania, dal Belgio, dalla Danimarca, dalla Francia, dalla Grecia, dalla Norvegia, dal Regno Unito e dalla Svizzera e ratificata dall'Islanda.

La convenzione contiene avantutto una disposizione secondo la quale gli Stati membri si obbligano ad applicare le sue disposizioni e, ove occorra, a modificare il pertinente diritto nazionale.

La legislazione del nostro Paese contiene numerose disposizioni protettive degli animali durante il trasporto, delle quali nessuna si oppone ai principi della convenzione. Trattasi in particolare:

- a. della legge federale del 1° luglio 1966 sui provvedimenti per combattere le epizootie (RU 1966 1604);
- b. della relativa ordinanza del 15 dicembre 1967 sulle epizootie (RU 1967 2100);
- c. della legge federale dell'11 marzo 1948 sui trasporti per ferrovia e per battello (RU 1949 571) come anche del regolamento del 2 ottobre 1967 concernente i trasporti per ferrovia e per battello (RU 1967 1359);
- d. della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (RU 1959 685);
- e. dell'ordinanza del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale (RU 1962 1420), come anche delle direttive per il carico degli animali vivi su veicoli a motore (allegato II alla suddetta ordinanza).

Anche le disposizioni della convenzione internazionale per il trasporto delle merci per ferrovia (CIM) sono concordi con la convenzione europea sulla protezione degli animali nel trasporto internazionale.

Per questi motivi, l'entrata in vigore della convenzione non dovrebbe esigere importanti modificazioni della nostra legislazione.

Il Comitato dei ministri, nella sua risoluzione (68) 23 del 20 settembre 1968, ha raccomandato agli Stati membri del Consiglio d'Europa, che non intendono aderire alla convenzione, d'ispirarsi, per quanto possibile, ai principi della medesima nel momento in cui elaboreranno delle ordinanze concernenti il trasporto internazionale di animali od esamineranno i problemi connessi. Il comitato dei ministri ha raccomandato parimente ai Governi degli Stati contraenti di tener conto delle disposizioni convenzionali nella conclusione di accordi bilaterali con gli Stati che non sono vincolati dalla convenzione.

La convenzione elenca le speci degli animali cui essa si applica. Prima del carico, gli animali delle speci bovina, equina, ovina, caprina e porcina devono subire l'esame di un veterinario ufficiale del Paese esportatore, attestante la loro idoneità al trasporto. I veicoli devono soddisfare taluni requisiti intesi ad assicurare il benessere degli animali trasportati. Durante il viaggio, gli animali devono essere abbeverati e nutriti almeno ogni 24 ore. La Svizzera già adempie tale prescrizione poiché l'ordinamento vigente stabilisce che tutti gli animali delle speci summenzionate devono essere scaricati, nutriti ed abbeverati all'arrivo in Svizzera. Salvo nei casi speciali, gli animali trasportati vanno accompagnati e le formalità doganali

ridotte al minimo, in modo che il viaggio possa essere proseguito il più presto possibile. Gli animali malati o feriti in corso di viaggio devono ricevere senza indugio le cure di un veterinario o, ove occorra, essere macellati immediatamente.

Inoltre, talune prescrizioni particolari si applicano al trasporto degli uccelli e dei conigli domestici, dei cani e dei gatti e d'altri mammiferi, degli uccelli e degli animali a sangue freddo. Questi animali devono essere pertanto trasportati in veicoli o in imballaggi adeguati alla loro grandezza.

La convenzione non solo fornisce alla Svizzera la possibilità d'intervenire recisamente qualora vengano accertate delle irregolarità nel traffico internazionale degli animali, ma le ingiunge parimente di vigilare, al momento dell'esportazione degli animali, affinché essi siano riconosciuti idonei al trasporto dal veterinario competente e caricati su veicoli adeguati.

La convenzione contiene parimente una norma sul disciplinamento delle vertenze riguardo all'applicazione delle sue disposizioni.

III. Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico

Questa convenzione, conclusa il 6 maggio 1969, è stata firmata dalla Repubblica federale di Germania, dall'Austria, dal Belgio, da Cipro, dalla Danimarca, dalla Francia, dalla Grecia, dall'Irlanda, dall'Islanda, dall'Italia, dal Lussemburgo, da Malta, dalla Norvegia, dal Regno Unito, dalla Svezia, dalla Svizzera e dalla Turchia.

Essa persegue lo scopo di proteggere il patrimonio archeologico d'Europa dalla distruzione e dalla depredazione cagionate segnatamente da scavi clandestini e dalla vendita illecita degli oggetti trovati. Qualsiasi Paese che ha aderito alla convenzione deve obbligarsi, in particolare, a delimitare le zone d'interesse archeologico e a proteggerle, a vietare gli scavi clandestini, a provvedere al controllo e alla conservazione dei beni archeologici, a censirli ed a compilarne l'elenco, ad agevolare il traffico di tali beni a scopi scientifici, a promuovere lo scambio d'informazioni sugli scavi e gli oggetti trovati e a vietare qualsiasi traffico illecito. La convenzione tiene conto, nelle sue principali disposizioni, della struttura federale di taluni Stati membri del Consiglio d'Europa e segnatamente della Svizzera.

La convenzione soddisfa una necessità: accade infatti regolarmente che luoghi e beni di particolare importanza archeologica siano rovinati o magari distrutti per ignoranza o negligenza oppure in seguito ad un trattamento maldestro che rende impossibile la loro successiva utilizzazione a scopi scientifici. Questo pericolo è particolarmente grave in un'epoca come la nostra, caratterizzata da profondi cambiamenti del paesaggio e della zona d'abitazione. Orbene, mai come adesso — e proprio grazie a tali sconvolgimenti e progressi scientifici — si presenta l'occasione di svelare,

mediante l'analisi scientifica, i segreti più reconditi della preistoria. L'importanza vieppiù considerevole del patrimonio archeologico e, d'altro lato, il pericolo sempre maggiore cui è esposto, esigono quindi l'istituzione di adeguati provvedimenti conservativi e protettivi.

L'articolo 1 definisce la nozione di patrimonio archeologico; gli articoli 2 a 7 trattano dei provvedimenti necessari alla conservazione degli oggetti e agli studi scientifici sui medesimi.

Occorre, in generale, avantutto delimitare le zone d'importanza archeologica e, in seguito, inserirle nei piani di sistemazione del territorio e proteggerle adeguatamente, pur restando inteso che talune zone verranno esplorate solo dalle future generazioni (art. 2).

Gli Stati firmatari devono sottoporre qualsiasi scavo a scopo archeologico ad un sistema d'autorizzazione. Le vandaliche cacce clandestine al tesoro hanno già sovente cagionato la distruzione di giacimenti unici per la loro natura ed alterato pertanto il messaggio storico. L'esecuzione degli scavi dev'essere dunque affidata solo a persone qualificate e gli oggetti scoperti vanno trattati scientificamente e conservati in luogo adatto (art. 3).

Trattasi inoltre di provvedere, in modo del tutto particolare affinché i risultati degli scavi e le scoperte archeologiche divengano rapidamente oggetto di recensioni scientifiche. Ciascuno Stato deve parimente esaminare la possibilità di censire i beni archeologici nazionali pubblici e, possibilmente, anche privati e di compilarne un elenco scientifico (art. 4).

La convenzione ingiunge agli Stati firmatari di contribuire in modo particolare nel campo dell'educazione; trattasi segnatamente di destare l'interesse della popolazione sull'importanza del patrimonio archeologico per la conoscenza dello sviluppo della civilizzazione, della storia nazionale e locale, nonché dell'arte (art. 5).

Devono essere agevolati il traffico dei beni archeologici e lo scambio d'informazioni. Gli oggetti d'origine dubbia, provenienti d'altri Paesi — sopra tutto quelli derivanti da scavi illeciti o da depredazioni di scavi ufficiali — devono essere annunciati alle competenti autorità dello Stato di origine (art. 5). Vanno prese adeguate misure al fine di evitare che i musei e le collezioni, sottoposti al controllo dello Stato, abbiano ad acquistare beni d'origine dubbia; per quanto concerne gli altri musei, lo Stato è puramente tenuto ad obbligarli a conformarsi alle norme della convenzione (art. 6).

Per lo Stato, come è espressamente stabilito nell'articolo 8, non trattasi ovviamente di frenare il commercio lecito ed onesto di oggetti archeologici, bensì di agevolare una classificazione e uno studio scientifico possibilmente esatti degli stessi, e ciò nell'interesse del venditore e dell'acquirente. L'introduzione di certificati d'origine ufficiali per gli oggetti archeologici immessi nel commercio, se fosse richiesta, sarebbe certamente conforme

alla convenzione. Quest'ultima d'altronde non lede nemmeno le prescrizioni cantonali concernenti il diritto alla proprietà delle scoperte. La maggioranza dei Cantoni, in effetti, esige che le scoperte, anche se dovute al caso, devono essere annunciate.

Se divenisse partecipe della convenzione, il nostro Paese dovrebbe soddisfare ai seguenti obblighi:

incondizionatamente:

- a. facilitare il traffico dei beni archeologici a scopi scientifici, culturali e educativi; favorire gli scambi d'informazione, sui beni archeologici e gli scavi leciti ed illeciti, tra le istituzioni scientifiche, i musei e i servizi nazionali; provvedere con ogni mezzo affinché i servizi competenti dello Stato di origine, partecipe della convenzione, siano informati su qualsiasi offerta d'oggetti di sospetta provenienza da scavi clandestini o da deprezzazioni di scavi ufficiali; avviare un'azione educativa per destare l'interesse e sviluppare la consapevolezza del valore dei beni archeologici per la storia e la cultura, nonché del grave pericolo costituito dagli scavi non autorizzati;
- b. adottare misure adeguate affinché gli scambi internazionali di beni archeologici non ostacolino gli interessi scientifici e culturali, i musei non acquistino beni archeologici sospetti e sia favorita la collaborazione internazionale nel campo dell'identificazione.

Possibilmente:

- a. delimitare luoghi e zone d'importanza archeologica e proteggerli; prevedere l'istituzione di riserve per l'esplorazione archeologica futura;
- b. vietare e impedire gli scavi clandestini; prendere qualsiasi utile provvedimento affinché gli scavi archeologici siano eseguiti soltanto da persone qualificate e provvedere al controllo e alla conservazione dei risultati ottenuti;
- c. adottare ogni misura necessaria alla recensione scientifica, rapida e integrale, dei risultati di scavi e di scoperte, parimente al fine di censire i beni archeologici pubblici e, possibilmente, privati e di compilarne un elenco scientifico;
- d. impedire, mediante un'azione adeguata d'educazione, d'informazione, di vigilanza e di cooperazione, il commercio dei beni archeologici sospetti, derivanti da scavi clandestini o da deprezzazioni di scavi autorizzati.

Una parte dei compiti che la Svizzera è tenuta ad assumere in virtù della convenzione è annoverata negli obblighi generali spettanti alla Confederazione nel campo culturale. Inoltre, la legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (RU 1966 1679), fondata sull'articolo 24 *sexies* della Costituzione, può parimente servire come base giuridica per talune misure (art. 5 ss.), poiché essa prevede segnatamente

l'istituzione d'inventari nazionali dei luoghi storici, rarità naturali e monumenti importanti.

D'altronde, diverse iniziative adottate in Svizzera concordano fortunatamente con i provvedimenti previsti dalla convenzione. Infatti, il Servizio topografico federale ha incominciato, già da lungo tempo, la compilazione della carta dei siti archeologici; tale compito è attualmente proseguito dal Museo nazionale svizzero. Una delle finalità importanti della Società svizzera di preistoria, la quale pubblica parimente notevoli recensioni, tra cui la rivista «La Svizzera primitiva» e annuari istruttivi, è la costituzione a Zurigo d'archivi centrali sulla preistoria e la storia antica della Svizzera. Inoltre, una commissione peritale officiosa, la «Commissione per l'inventario dei monumenti della preistoria e dell'archeologia e dei luoghi storici d'importanza nazionale» della quale fanno parte anche parecchi archeologici cantonali, sta terminando i suoi lavori. Per la costruzione di opere importanti, ad esempio al momento della costruzione di strade nazionali e della seconda correzione delle acque del Giura, sono stati istituiti con successo dei servizi archeologici speciali. Siamo dunque convinti che la popolazione, nonché le autorità cantonali e comunali comprenderanno la utilità di questa convenzione e dei provvedimenti che essa prevede.

IV. Convenzione europea nel campo dell'informazione sul diritto estero

In un'epoca in cui il traffico delle persone e dei beni attraverso le frontiere dei Paesi europei continua ad aumentare, lo sviluppo degli scambi e delle relazioni economiche e sociali tra cittadini di diversi Stati provoca un'imbricazione dei diritti e la necessità di tener conto della legislazione straniera. Le disposizioni sul conflitto di leggi contemplano assai sovente l'applicazione, da parte di una giurisdizione nazionale, di norme del diritto straniero, segnatamente nel settore dei contratti, del diritto della famiglia, dello stato e della capacità delle persone.

La convenzione europea nel campo dell'informazione sul diritto straniero è volta ad istituire una procedura la quale consenta alle autorità giudiziarie nazionali di ottenere informazioni sul diritto straniero in taluni campi. Essa è stata firmata dalla Repubblica federale di Germania, dall'Austria, da Cipro, dalla Danimarca, dalla Francia, dalla Grecia, dall'Italia, dal Lussemburgo, dalla Norvegia, dai Paesi Bassi, dal Regno Unito, dalla Svezia, dalla Svizzera e dalla Turchia. Essa, inoltre, è stata ratificata da Cipro e da Malta.

L'articolo 1 stabilisce gli obblighi degli Stati contraenti e il campo d'applicazione della convenzione. Secondo il 1° paragrafo, gli Stati contraenti si obbligano a comunicarsi reciprocamente, secondo le disposizioni della convenzione, le informazioni concernenti il loro diritto civile e commerciale, come anche la loro procedura civile e commerciale, nonché l'or-

ganizzazione giudiziaria. La convenzione si applica parimente al diritto del lavoro, nella misura in cui l'ordinamento del lavoro soggiace al diritto civile. In virtù del 2° paragrafo, due o più Stati contraenti possono convenire di estendere, per quanto li concerne, il campo di applicazione della convenzione.

L'articolo 2 tratta degli organi nazionali di collegamento. In virtù del 1° paragrafo, ciascuno Stato contraente istituisce o designa un organo unico (organo di ricezione) incaricato di ricevere le domande d'informazione provenienti da un altro Stato contraente e di soddisfarle giusta l'articolo 6. Inoltre, ciascuno Stato contraente può istituire o designare uno o più organi (organi di trasmissione) incaricati di ricevere le domande d'informazione provenienti dalle autorità giudiziarie nazionali e di trasmetterle al competente organo di ricezione straniero. Il compito spettante all'organo di trasmissione può essere affidato all'organo di ricezione (par. 2). Trattasi delle istituzioni che dovranno essere create per consentire l'applicazione della convenzione. Per la trasmissione all'estero di domande d'informazione, ciascuno Stato può sia istituire o designare uno o più organi di trasmissione, sia affidare la mansione di organo di trasmissione all'organo di ricezione, sia infine consentire alle autorità giudiziarie di trasmettere le loro domande direttamente all'estero.

La domanda d'informazione deve sempre pervenire, secondo l'articolo 3 paragrafo 1 da un'autorità giudiziaria anche se non è stata formulata da quest'ultima. La convenzione è quindi segnatamente applicabile nei casi in cui la domanda è formulata direttamente dalle Parti o da quest'ultime secondo le direttive dell'autorità giudiziaria. D'altronde, la domanda può essere unicamente presentata solo nel caso di un'azione già proposta. La convenzione, esigendo che la domanda emani da un'autorità giudiziaria, intende stabilire che, ancorché la domanda non deve esclusivamente essere formulata da detta autorità, bensì anche segnatamente da una parte, questa ultima deve avere ricevuto l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria. Rilasciando l'autorizzazione, l'autorità giudiziaria è quindi del parere che l'ottenimento dell'informazione richiesta sia necessario alla composizione della vertenza: La convenzione non definisce il termine d'autorità giudiziaria la cui portata dev'essere valutata secondo il diritto nazionale del Paese richiedente. Spetterà pertanto agli Stati contraenti di stabilire se, come autorità giudiziarie, debbano essere considerate il pubblico ministero o gli organi analoghi incaricati di rappresentare l'interesse pubblico. Un tribunale arbitrale, purché il diritto interno dello Stato cui soggiace lo consente, può ottenere informazioni per il tramite delle proprie autorità giudiziarie. Secondo il paragrafo 3, due o più Stati contraenti possono convenire, per quanto li concerne, di estendere l'applicazione della convenzione alle domande che emanano d'autorità diverse dalle autorità giudiziarie.

L'articolo 4 elenca le indicazioni che deve contenere la domanda d'informazione. In taluni casi e a titolo completivo, la domanda può riferirsi

a punti concernenti settori diversi da quelli menzionati all'articolo 1 paragrafo 1 (par. 3). Qualsiasi domanda, che non sia formulata dall'autorità giudiziaria, dev'essere corredata della decisione d'autorizzazione di detta autorità (par. 4). Ogni Stato determina la forma dell'autorizzazione.

La trasmissione della domanda d'informazione all'organo di ricezione dello Stato richiesto è disciplinata dall'articolo 5. Essa può avvenire per il tramite dell'organo di trasmissione oppure, ove esso manchi, per il tramite dell'autorità giudiziaria da cui emana la domanda.

L'articolo 6 tratta delle autorità autorizzate a rispondere. L'organo di ricezione, cui è stata presentata la domanda, può, sia formulare la risposta direttamente, sia trasmettere la domanda a un altro organo statale o ufficiale, il quale è incaricato della risposta (art. 1). In casi appropriati o per motivi d'organizzazione amministrativa, l'organo di ricezione può trasmettere la domanda a un organismo privato o a un giurista qualificato per elaborare la risposta (par. 2). Il paragrafo 3 stabilisce, qualora l'applicazione della procedura prevista al paragrafo 2 possa cagionare spese, che l'organo di ricezione deve chiedere anticipatamente il consenso dell'autorità da cui emana la domanda, indicando l'organismo privato oppure il o i giuristi cui sarà trasmessa la domanda e, per quanto possibile, l'ammontare delle spese previste. Ovviamente, la facoltà offerta allo Stato di utilizzare a scelta i mezzi previsti nel paragrafo 1 e 2 non dovrebbe essere usata in modo che, sistematicamente, della risposta siano incaricati organismi privati o giuristi qualificati.

L'articolo 7 fornisce indicazioni sul tenore della risposta. Quest'ultima deve comprendere, secondo i casi, la fornitura di testi legislativi e regolamentari come anche decisioni della giurisprudenza. Essa va corredata di documenti completivi nella misura reputata necessaria per una adeguata informazione del richiedente. La risposta deve fornire gli elementi d'informazione che l'autorità giudiziaria richiedente può utilizzare per prendere la sua decisione. Essa non deve unicamente essere imparziale, bensì anche oggettiva, ovvero non deve proporre la soluzione del caso descritto nella domanda.

Riguardo all'articolo 13, occorre rilevare che, qualora il destinatario della risposta domandi altri chiarimenti, la richiesta va considerata un'altra domanda d'informazioni.

Secondo l'articolo 14, la domanda d'informazioni e i suoi allegati devono essere redatti nella lingua o nelle lingue ufficiali dello Stato richiesto o corredate di una traduzione ufficiale in detta lingua. La risposta va redatta nella lingua dello Stato richiesto (par. 1.) Due o più Stati contraenti possono convenire di derogare, nei loro rapporti, alle disposizioni del paragrafo 1 (par. 2). L'articolo 14 si applica parimente alle informazioni complete previste nell'articolo 13.

L'articolo 15 tratta delle spese. La risposta non può essere cagione di una rifusione delle tasse o delle spese, ad eccezione di quelle menzionate all'articolo 6 paragrafo 3, le quali vanno addossate allo Stato da cui emana la domanda (par. 1). Secondo il paragrafo 2, due o più Stati contraenti possono convenire di derogare, nei loro rapporti, alle disposizioni del paragrafo 1. L'articolo 15 non disciplina per contro i due punti seguenti:

- a. modalità di pagamento delle spese, ovvero a chi (p. es. organo di ricezione, giurista, ecc.) dev'essere versato l'onorario;
- b. modalità di esazione delle spese nell'ordine interno dello Stato da cui emana la domanda.

L'articolo 16 esprime una riserva a favore degli Stati federali. In uno Stato federale, le funzioni esercitate dall'organo di ricezione, diverse da quelle indicate nell'articolo 2 paragrafo 1 lettera a, possono, per motivi di natura costituzionale, essere affidate ad altri enti statali. Non sono pertanto sufficienti semplici ragioni d'opportunità.

Negli articoli 17 a 21 sono stabilite le usuali disposizioni finali.

Non è stata inserita nella convenzione nessuna norma riguardo alla responsabilità in caso di risposta incompleta, inesatta o erronea. Tale problema è stato considerato come disciplinato dal diritto interno di ciascuno Stato.

Abbiamo previsto, nel caso in cui il nostro Paese dovesse ratificare la convenzione, d'istituire un sistema d'informazioni centralizzato, affidando alla Divisione federale di giustizia e di polizia le funzioni di organo unico di ricezione e organo unico di trasmissione. Una siffatta organizzazione presenterebbe indubbi vantaggi e sarebbe d'altronde compatibile con l'articolo 16 della Convenzione. La Divisione della giustizia potrebbe istituire una pratica uniforme per l'applicazione della convenzione in Svizzera. Del resto, secondo ogni probabilità, le domande d'informazione provenienti dall'estero concerneranno soprattutto il diritto federale; conseguentemente, la Divisione della giustizia sarebbe meglio in grado di soddisfarle che le autorità cantonali. Questo compito, d'altronde, non è nuovo per la Divisione suddetta. Occorre inoltre rilevare che la Divisione di giustizia, da diversi anni, è regolarmente chiamata a fornire informazioni, nella sua qualità d'ufficio nazionale di collegamento, al segretariato generale del Consiglio d'Europa sull'attività legislativa in Svizzera in taluni campi del diritto federale. Accogliendo ogni domanda d'informazione proveniente dalle autorità giudiziarie indigene, essa sarebbe ovviamente in grado di riscontrare se le istanze sono conformi alle esigenze della convenzione. Per contro, se gli organi di trasmissione fossero parecchi o se ogni autorità giudiziaria potesse rivolgersi direttamente all'organo di ricezione estero, tale controllo risulterebbe meno efficace o mancherebbe completamente.

L'attribuzione alla Divisione federale di giustizia di questa doppia funzione non esigerebbe nuove disposizioni legali; nondimeno, l'effettivo del suo personale dovrebbe essere aumentato di alcune unità. A tale riguardo, occorre rilevare che la traduzione delle domande d'informazioni emananti dalle nostre autorità giudiziarie, dei loro allegati, nonché delle risposte (art. 14) dovrebbe essere curata da quest'ultima autorità e non dalla Divisione di giustizia.

Le spese di traduzione dovrebbero essere addossate conformemente alle norme di procedura applicabili. Lo stesso principio dovrebbe valere anche per le spese menzionate all'articolo 6 paragrafo 3 della convenzione; il pagamento di tali spese potrebbe avvenire per il tramite della Divisione di polizia.

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha sentito il parere dei Governi cantonali. La loro grande maggioranza si è pronunciata in favore della ratificazione della convenzione. È pure stato consultato il Tribunale federale il quale ha espresso il parere che la ratificazione sarebbe nell'interesse dell'amministrazione della giustizia nel nostro Paese.

La traduzione in tedesco della convenzione è stata curata in comune dalla Repubblica federale di Germania, dall'Austria e dalla Svizzera. Sulla traduzione del termine «autorité judiciaire» non v'è stata intesa. Infatti, mentre i due altri Paesi hanno scelto la locuzione «Gericht», il nostro ha optato per l'espressione «Gerichtliche Behörde».

V. Accordo europeo su l'istruzione e la formazione delle infermiere

La penuria di personale infermiere si manifesta in tutti i Paesi dell'Europa occidentale, segnatamente dopo la fine della seconda guerra mondiale. Essa è dovuta a molteplici cause (accresciute esigenze della tecnica medica, aumento della durata della vita, accrescimento dei posti-letto negli ospedali, normalizzazione della durata del lavoro, riduzione dell'età di matrimonio, diminuzione degli effettivi delle congregazioni religiose, soggiorni all'estero ecc.). L'incremento dell'effettivo reclutato, nel nostro Paese, segue di pari passo l'aumento della popolazione femminile in età di formazione professionale invece di superarlo; è pertanto evidente che così stando le cose esso non può colmare la mancanza di personale.

I Paesi che accusano tale penuria devono vieppiù ricorrere al personale straniero. In Svizzera, a circa 15 000 infermiere svizzere si contrappongono da 3000 a 3500 infermiere diplomate straniere, le cui qualificazioni professionali non si possono conoscere di primo acchito. Infatti, la formazione delle infermiere, anche diplomate, varia notevolmente da un Paese all'altro, tanto a cagione delle condizioni d'ammissione alle scuole d'infermiere, quanto a cagione della formazione professionale, delle modalità, del grado di specializzazione (cure generali, psichiatria, igiene materna e infantile,

ecc.) del rapporto tra la durata dei periodi di pratica e l'insegnamento teorico, ecc.

Queste discrepanze hanno indotto il comitato peritale per la salute pubblica del Consiglio d'Europa a procedere, dal 1958 in poi, a uno studio dei programmi di formazione delle infermiere negli Stati membri e successivamente a prospettare l'elaborazione di un accordo europeo inteso a uniformare l'istruzione delle infermiere, affinché in tutti i Paesi i diplomi conseguiti in Patria abbiano possibilmente lo stesso significato; le diversità nella formazione spiegano parimente i motivi per cui sono occorsi dieci anni per elaborare il testo dell'accordo che vi sottoponiamo. Durante lo svolgimento dei suoi lavori, il comitato peritale si è assicurato la collaborazione degli organi nazionali e internazionali interessati (organizzazione mondiale della salute, Liga delle società della Croce Rossa, Consiglio internazionale delle infermiere). La contribuzione della Svizzera all'elaborazione dell'accordo è stata particolarmente attiva. Gli avamprogetti sono stati sottoposti alla Croce Rossa svizzera, competente per la formazione delle infermiere, e all'Associazione svizzera delle infermiere ed infermieri diplomati. L'accordo, aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 25 ottobre 1967, è stato firmato con riserva di ratificazione dalla Repubblica federale di Germania, dalla Francia, dalla Grecia, dall'Italia, dalla Svizzera e dalla Turchia e, senza riserva di ratificazione, dalla Danimarca e dal Regno Unito. Esso, inoltre, è stato ratificato da Malta ed è entrato in vigore il 7 agosto 1969.

Nel preambolo, si osserva che la conclusione dell'accordo può assicurare un'alta qualificazione delle infermiere, in modo che esse possano stabilirsi sul territorio delle altre Parti contraenti in posizione uguale alle cittadine di quest'ultime. L'istituzione di esigenze minime nella formazione può costituire una garanzia di qualità, di notevole importanza per un Paese che, come la Svizzera, impiega un effettivo d'infermiere di cui $\frac{1}{3}$ circa è rappresentato da straniere.

L'articolo 1 paragrafo 1 tiene conto della possibilità che, in taluni Stati, la formazione delle infermiere non sia controllata direttamente dallo Stato. Tale è appunto la situazione del nostro Paese dove, in virtù dell'articolo 2 capoverso 1 del decreto federale del 13 giugno 1951 concernente la Croce Rossa svizzera (RU 1951 994), la vigilanza sulla preparazione delle infermiere è riconosciuta come compito principale della Croce Rossa. Secondo l'articolo 1, qualora la formazione delle infermiere non sia sottoposta direttamente a controllo, lo Stato contraente deve raccomandare all'autorità competente di applicare le disposizioni tecniche menzionate nell'allegato I dell'accordo. Orbene, presentemente tutte le scuole d'infermiere e d'infermieri in cure generali che seguono programmi di formazione conformi all'accordo europeo, tenuto conto delle riserve successivamente indicate, già sono riconosciute o stanno per essere riconosciute dalla Croce

Rossa svizzera. La raccomandazione a detto istituto è pertanto rivolta alle scuole suindicate.

Il paragrafo 2 stabilisce che l'accordo non è applicabile alle infermiere o agli infermieri in cure generali, né alle infermiere e agli infermieri specializzati (igiene materna, pediatria e psichiatria) e, a più forte ragione, nemmeno alle altre categorie di personale curante (ausiliari «Familienpflegerinnen», ecc.).

Secondo l'articolo 2, gli Stati contraenti devono fornire al Segretario generale del Consiglio d'Europa l'elenco delle autorità o di altri enti autorizzati ad attestare che la formazione impartita corrisponde alle esigenze minime dell'accordo.

L'articolo 3 consente la revisione e l'aggiornamento delle disposizioni tecniche dell'allegato I e disciplina le modalità della loro entrata in vigore.

L'articolo 7 prevede che gli Stati contraenti, a richiesta, possono avvalersi delle riserve figuranti nell'allegato II che, come è indicato all'articolo 8, costituiscono parte integrante dell'accordo, analogamente all'allegato I.

Gli articoli 4, 5, 6, 9, 10 e 11 stabiliscono le condizioni per la firma, la ratificazione, l'entrata in vigore, l'applicazione e la disdetta dell'accordo.

L'allegato I, di natura tecnica, definisce i requisiti minimi per l'istruzione e la formazione delle infermiere; i requisiti sono inoltre descritti in modo particolareggiato nelle «Raccomandazioni» figuranti dopo gli allegati. L'allegato I corrisponde, nell'insieme, ai programmi applicati in Svizzera secondo le direttive della Croce Rossa, ancorché il nostro Paese dovrà avvalersi delle tre riserve indicate nell'allegato II. Tali riserve concernono la durata della formazione scolastica prima dell'ammissione alle scuole per infermiere (riserva n. 1), la possessione di un «titolo scolastico» (riserva n. 2) e il numero delle ore d'insegnamento teorico e tecnico (riserva n. 3); infatti, le esigenze della Croce Rossa svizzera sono inferiori, a tale riguardo, a quelle dell'accordo.

Osservazioni finali

La costituzionalità del disegno di decreto federale che approva le cinque convenzioni è fondata sull'articolo 8 della Costituzione federale, secondo cui la Confederazione ha il diritto di concludere trattati con gli Stati esteri. Per contro, la competenza dell'Assemblea federale è fondata sull'articolo 85 numero 5.

Le cinque convenzioni possono essere disdetta in ogni momento mediante un preavviso di 6 mesi. Il decreto federale non è pertanto sottoposto alle disposizioni dell'articolo 89 capoverso 4 della Costituzione concernenti il referendum in materia di trattati internazionali.

Visto quanto precede, vi proponiamo di accettare l'allegato disegno di decreto federale che approva le cinque convenzioni del Consiglio d'Europa, con le riserve indicate.

Vogliate gradire, onorevoli signori presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 3 settembre 1969.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il presidente della Confederazione:

L. von Moos

Il cancelliere della Confederazione:

Huber

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione di cinque convenzioni del Consiglio d'Europa (Del 3 settembre 1969)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10355
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1969
Date	
Data	
Seite	207-223
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 674

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.