



17.053

Messaggio concernente l'approvazione e l'attuazione delle convenzioni n. 94 e n. 100 del Consiglio d'Europa sulla cooperazione amministrativa transfrontaliera

del 30 agosto 2017

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di decreto federale concernente l'approvazione e l'attuazione delle convenzioni n. 94 e n. 100 del Consiglio d'Europa sulla cooperazione amministrativa transfrontaliera.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2014	P	14.3106	Invio di notifiche alle aziende europee che distaccano personale in Svizzera (S 16.6.14, Recordon)
------	---	---------	--

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

30 agosto 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Le Convenzioni europee n. 94 e n. 100 regolano questioni relative alla cooperazione amministrativa transfrontaliera; prevedono normative per la notificazione degli atti in materia amministrativa e rendono possibile il conseguimento di prove all'estero nell'ambito delle procedure amministrative. Pur avendo firmato le due Convenzioni, la Svizzera non le ha finora ratificate, perché soltanto pochi Stati vi hanno aderito. Dai problemi d'esecuzione della legge sui lavoratori distaccati è emerso che le due Convenzioni semplificherebbero le relazioni con gli Stati vicini e consoliderebbero la certezza del diritto.

Le due Convenzioni prevedono per le Parti contraenti diverse opzioni e possibilità di scelta, di cui la Svizzera intende avvalersi formulando pertinenti dichiarazioni.

S'intende così adottare la base legale che consenta finalmente al Consiglio federale di concludere in modo autonomo accordi internazionali in materia di assistenza amministrativa e giudiziaria.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Tenuto conto di un'analisi intersettoriale dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) del 14 marzo 2011 concernente problemi e possibili soluzioni nei settori dell'assistenza amministrativa, dell'assistenza giudiziaria e della tutela della sovranità, l'11 maggio 2011, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di preparare la ratifica delle Convenzioni europee n. 94 e n. 100 rispettivamente del 1977 e del 1978 sulla cooperazione amministrativa transfrontaliera. La ratifica faceva parte di un progetto di emanazione di una legge federale sulla cooperazione con le autorità straniere e la tutela della sovranità svizzera (AP-LCTS). Nel 2013 questo progetto di legge è stato oggetto di una procedura di consultazione (cfr. n. 1.4). Durante la seduta dell'11 febbraio 2015, il Consiglio federale ha preso atto della decisione del DFGP di non portare avanti il progetto perché «attualmente non occorre un progetto legislativo per risolvere i problemi di cooperazione con le autorità straniere». Inoltre, secondo la decisione allora presa dal DFGP, per ratificare (separatamente) le due Convenzioni europee, occorreva attendere la conclusione della loro valutazione, allora in corso, da parte del Comitato del Consiglio d'Europa per la cooperazione giuridica (CDCJ). Nell'ottobre 2015, la CDCJ ha tuttavia rinunciato a proseguire la valutazione a causa dell'ingente mole di lavoro.

Da allora, in particolare nell'ambito dell'applicazione e dell'attuazione della legge sui lavoratori distaccati (LDist¹), sono emersi problemi ai quali la ratifica delle due convenzioni potrebbe permettere di rimediare almeno puntualmente. Secondo la concezione giuridica svizzera, la notificazione di un documento ufficiale a un destinatario all'estero è un atto ufficiale che, tenuto conto della sovranità territoriale degli Stati, non può in linea di massima essere eseguito sul territorio di un altro Stato. Un tale atto ufficiale deve essere eseguito dallo Stato del luogo di destinazione (mediante assistenza giudiziaria o amministrativa) o approvato dallo stesso. La notificazione di documenti ufficiali a destinatari all'estero in esecuzione delle leggi federali può essere un'attività quotidiana. L'esecuzione della legge sui lavoratori distaccati da parte delle autorità cantonali del mercato del lavoro impone la notificazione di numerosi documenti ufficiali a fornitori di prestazioni all'estero che, in base all'accordo con l'UE sulla libera circolazione (ALC²) possono fornire prestazioni in Svizzera per 90 giorni all'anno. Anche le autorità esecutive cantonali devono attenersi al principio della sovranità territoriale e possono infliggere ai datori di lavoro inadempienti le sanzioni amministrative di cui all'articolo 9 LDist. Le durate talvolta lunghe dei processi di notificazione per via diplomatica possono pregiudicare l'ese-

¹ Legge federale dell'8 ott. 1999 concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro (Legge sui lavoratori distaccati, LDist; RS **823.20**).

² Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS **0.142.112.681**).

cuzione della legge, poiché la notificazione passa da diversi servizi e, in date circostanze, può durare settimane o anche mesi.

Il 16 giugno 2014, il Consiglio degli Stati ha accettato il postulato 14.3106 Recordon che critica la lunga procedura di notificazione delle decisioni delle autorità cantonali del mercato del lavoro nell'ambito dell'esecuzione della LDist., perché vanifica l'efficacia delle misure d'accompagnamento della libera circolazione delle persone. Il Consiglio federale è stato incaricato di esaminare la possibilità di richiedere un domicilio di notificazione in Svizzera alle imprese dello spazio UE-AELS che distaccano personale in Svizzera. Già nel parere del 14 maggio 2014 sul postulato Recordon, il Consiglio federale aveva osservato che l'obbligo di dimora provvisoria auspicato dall'autore del postulato costituisce una restrizione immotivata e sproporzionata della libera circolazione e viola l'ALC.

Il 18 dicembre 2015 il Consiglio federale ha deciso, in relazione con l'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale (Cost.³) di regolare l'immigrazione adottando ulteriori misure per lottare contro gli abusi sul mercato del lavoro. Ha tra l'altro approvato il messaggio relativo alla modifica della legge contro il lavoro nero (LLN⁴) e ha stabilito la procedura per definire in futuro le misure d'accompagnamento alla libera circolazione tra la Svizzera e l'UE. Un gruppo di lavoro istituito a tal fine per esaminare, su mandato del Consiglio federale, la necessità di ottimizzare l'esecuzione e la lotta contro gli abusi delle misure d'accompagnamento, ha raccomandato al Consiglio federale di esaminare misure che permetterebbero di semplificare la notificazione di documenti ufficiali nell'ambito dell'esecuzione delle misure d'accompagnamento. Il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che la necessità di disporre di un indirizzo di notificazione in Svizzera per i fornitori stranieri di prestazioni sarebbe in contraddizione con il divieto di restrizioni delle prestazioni transfrontaliere sancito dall'articolo 17 allegato 1 ALC. Al riguardo, il Consiglio federale ha deciso che la soluzione deve essere ricercata mediante accordi internazionali che consentano di raggiungere lo scopo, senza tuttavia violare nel contempo obblighi risultanti da altri accordi. Il 18 maggio 2016 ha deciso di chiedere al Parlamento di approvare, in vista della loro ratifica, la Convenzione europea del 24 novembre 1977 sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa (Convenzione n. 94) e la Convenzione europea del 15 marzo 1978 sul conseguimento all'estero d'informazioni e di prove in materia amministrativa (Convenzione n. 100) e di creare una base legale che conferisca al Consiglio federale la competenza di concludere in modo autonomo accordi bilaterali in materia di assistenza amministrativa e giudiziaria.

³ RS 101

⁴ Legge federale del 17 giu. 2005 concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (Legge contro il lavoro nero, LLN; RS 822.41); FF 2016 125.

1.2 Problemi della cooperazione amministrativa transfrontaliera

Nella pratica amministrativa della Confederazione e dei Cantoni si pone regolarmente la questione di come trattare le domande di assistenza amministrativa delle autorità straniere nei settori nei quali non vi sono normative né legali né contrattuali. Un particolare problema che si pone anche ai privati cittadini è quello della possibilità per le autorità straniere di notificare validamente documenti ufficiali a destinatari in Svizzera e per le autorità svizzere di fare altrettanto all'estero, come pure delle modalità da osservare a tal fine. A queste due problematiche – la notificazione all'estero e dall'estero in Svizzera e il sostegno nel conseguimento di prove nelle procedure amministrative – le due Convenzioni del Consiglio d'Europa offrono soluzioni a livello di trattato internazionale, che hanno dato buoni risultati nella pratica. Soprattutto gli Stati confinanti con la Svizzera hanno confermato, in occasione di una valutazione eseguita nel 2015 dal Consiglio d'Europa, che le Convenzioni funzionano senza problemi né difficoltà che avrebbero richiesto un chiarimento a livello giudiziario⁵.

1.2.1 Notificazioni

Per poter acquisire efficacia, una decisione deve essere notificata correttamente (art. 34 cpv. 1 della legge del 20 dicembre 1968⁶ sulla procedura amministrativa [PA]). La notificazione permette ai destinatari di prendere conoscenza del contenuto della decisione⁷; il documento deve essere redatto in linea di massima nella lingua ufficiale determinante per la procedura. La notificazione è invece un procedimento tecnico mediante il quale la decisione è trasmessa ai destinatari; rappresenta quindi una parte del processo di notificazione⁸.

Nella prassi, la questione delle modalità ammesse di notificazione di un documento ufficiale a un destinatario all'estero o, nel caso inverso, di notificazione dell'atto di un'autorità straniera a un destinatario in Svizzera costituisce un problema particolare della cooperazione internazionale⁹. Il Tribunale amministrativo federale ha descritto la situazione giuridica nel seguente modo: «In effetti, la notificazione di un atto ufficiale che può avere effetti giuridici (diversamente da un atto dal contenuto meramente informativo) costituisce un atto di un potere pubblico la cui esecuzione spetta alle autorità locali (...). Perciò, se la notificazione va effettuata all'estero, occorre procedere per via diplomatica o consolare a meno che una convenzione internazionale preveda espressamente il contrario (...). La notificazione diretta all'estero per

⁵ Cfr. Europarat CDCJ(2015) 10.rev. Mosaic.

⁶ RS 172.021

⁷ Felix Uhlmann/Alexandra Schilling-Schwank, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [a. c. di], *Praxiskommentar VwVG*, 2° ed. Zurigo/Basilea/Ginevra 2016, art. 34, n. marg. 2.

⁸ Felix Uhlmann/Alexandra Schilling-Schwank, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [a. c. di], *Praxiskommentar VwVG*, 2° ed. Zurigo/Basilea/Ginevra, art. 34, n. marg. 9.

⁹ Cfr. in proposito il rapporto dell'Ufficio federale di giustizia del 14 mar. 2011, pag. 43 e seg.

posta è un atto di un potere pubblico su territorio straniero. Un' autorità giudiziaria o un organo dello Stato mittente non può effettuarlo senza il consenso dello Stato di destinazione. Un atto giudiziario notificato in modo irregolare è senza effetto¹⁰.» Questa concezione giuridica poggia sull'idea secondo cui la notificazione di documenti ufficiali su territorio straniero costituisce un'ingerenza nella sovranità dello Stato. Senza un pertinente accordo internazionale la notificazione diretta per via postale è viziata alla luce del diritto internazionale¹¹. Le decisioni devono essere notificate a persone all'estero in linea di massima per via diplomatica¹²; la notificazione diretta per via postale è ammissibile soltanto per semplici comunicazioni senza effetto formatore¹³. In diversi punti il diritto federale prevede che le parti di una procedura amministrativa devono designare in Svizzera un domicilio di notificazione (art. 11b PA)¹⁴ o un rappresentante¹⁵. L'invito scritto a designare un domicilio di notificazione non è più considerato uno scritto meramente informale e finora – fatte salve speciali normative previste da accordi internazionali o leggi speciali – doveva essere notificato per via diplomatica¹⁶; tali scritti devono indicare espressamente le conseguenze in caso d'inosservanza. Se poi, malgrado l'invito, non viene designato

¹⁰ Sentenza del Tribunale amministrativo federale del 26 ago. 2011, C-2343/2009, consid. 2.2.

¹¹ Sentenza 2C_827/2015 del Tribunale federale del 3 giu. 2016 (estratti della quale sono stati pubblicati nella DTF 142 II 411), consid. 3.2 non pubblicata ufficialmente. Il Tribunale federale precisa nella sua sentenza che la notificazione di una decisione per via postale diretta in violazione del principio di territorialità legittima a impugnare la decisione, ma non è causa di nullità. Nella sentenza 4A_161/2008 del 1° lug. 2008, consid. 4.1, il Tribunale federale è giunto alla conclusione che la notificazione in violazione della sovranità di uno scritto volto a promuovere un'azione di diritto privato è nulla; la parte che ha ricevuto lo scritto può far valere che la notificazione è contraria al diritto internazionale per opporsi al riconoscimento della decisione di merito.

¹² In alternativa è possibile la pubblicazione ufficiale di una decisione. Cfr. tra le tante, la sentenza del Tribunale federale del 13 mag. 2009 (2C_182/2009), consid. 3: «Una notificazione ufficiale (della sentenza del Tribunale federale) da parte del Tribunale federale a un indirizzo all'estero sarebbe contraria al diritto internazionale. La sentenza deve pertanto essere notificata al ricorrente mediante pubblicazione nel Foglio federale.»

¹³ Vera Marantelli-Sonanini/Said Huber, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger (a c. di), *Praxiskommentar VwVG*, 2° ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2016, art. 11b n. marg. 6 con riferimenti. Vedi anche sentenza del Tribunale federale delle assicurazioni del 18 lug. 2006 (K 18/04), consid. 1.2.

¹⁴ A questa regola è possibile derogare in una legge speciale. Così, l'art. 12 cpv. 3 della legge del 26 giu. 1998 sull'asilo (LAsi; RS 142.31) prevede che le persone che presentano domanda d'asilo dall'estero non devono designare un indirizzo di notificazione in Svizzera. Questa disposizione è tuttavia sospesa dalla modifica urgente della legge sull'asilo fino al 28 set. 2019.

¹⁵ Ad esempio art. 118 della legge federale del 14 dic. 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD, RS 642.11).

¹⁶ Cfr. sentenza del Tribunale federale delle assicurazioni del 18 lug. 2006 (K 18/04), consid. 3. Vera Marantelli-Sonanini/Said Huber, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger (a c. di), *Praxiskommentar VwVG*, 2° ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2016, art. 11b, n. marg. 12.

alcun domicilio di notificazione in Svizzera, l'autorità può notificare¹⁷ le decisioni con una pubblicazione ufficiale – per le autorità federali nel Foglio federale¹⁸. Per tali notificazioni straordinarie occorre una base legale sufficiente e definita a causa delle sensibili conseguenze che l'interessato patisce in caso di mora¹⁹.

Il numero delle disposizioni del diritto federale e segnatamente del diritto internazionale che permettono una notificazione postale diretta degli atti amministrativi è in aumento²⁰. Particolare importanza pratica hanno assunto le normative nell'ambito dell'assistenza amministrativa in materia fiscale²¹. Inoltre, il diritto svizzero in materia di assistenza giudiziaria ammette (unilateralmente) in determinati ambiti le notificazioni postali dirette dall'estero²². Spesso la via diplomatica si rivela complicata, tenuto conto dell'intensità degli scambi di scritti con l'estero e della necessità di comunicare in modo rapido. In molti ambiti, la riserva relativa alla sovranità ha perso d'importanza e non sussistono più motivi fondati per effettuare le notificazioni sempre e in ogni caso per via diplomatica.

¹⁷ Res Nyffenegger, in: Auer/Müller/Schindler (a c. di), *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zurigo/San Gallo 2008, Art. 11b n. marg. 4; Lorenz Kneubühler, *ibid.*, Art. 36 n. marg. 7. Tuttavia è dubbio se nei casi in cui non è possibile effettuare una notificazione diretta per via postale, sia necessario esaminare se la decisione può essere notificata per via diplomatica prima di ricorrere alla pubblicazione ufficiale; vedi in proposito Felix Uhlmann/Alexandra Schilling-Schwank, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger (a c. di), *Praxiskommentar VwVG*, 2° ed. Zurigo/Basilea/Ginevra 2016, art. 34, n. marg. 19.

¹⁸ Come esempio cfr. BBl 2017 1207 (Assistenza internazionale in materia fiscale) o BBl 2017 1220 (procedura di revoca del numero) [soltanto in ted.]

¹⁹ DTF 142 II 411 consid. 4.2. pag. 412.

²⁰ Per esempio l'accordo aggiuntivo del 27 ago. 2009 alla Convenzione con la Francia per evitare la doppia imposizione prevede la notificazione postale diretta dei crediti fiscali; cfr. in proposito FF 2009 1323, pag. 1333 (cfr. art. 28^{bis} cpv. 2, RS 0.672.934.91). Cfr. anche art. 29 della Convenzione di sicurezza sociale con il Brasile, approvato dall'Assemblea federale il 9 giu. 2015, ma non ancora entrato in vigore o lo Scambio di note del 17 mag. 2013 tra il Consiglio federale svizzero e la Commissione europea concernente la notifica degli atti d'esercizio dei pubblici poteri nel campo della politica della concorrenza (RS 0.251.268.11). La questione del tipo di notificazione deve essere distinta dalla questione della possibilità di notificare l'atto nella lingua originale del mittente o se debbano essere effettuate traduzioni nella lingua (ufficiale) del destinatario.

²¹ Cfr. art. 14 cpv. 4 della legge federale del 28 sett. 2012 sull'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale (LAAF, RS 651.1). A tale riguardo la dottrina rimanda anche all'utilità della Convenzione n. 94; cfr. Charlotte Schoder, *Praxiskommentar StAhiG*, Zurigo 2014, art. 14 n. marg. 171.

²² In particolare per quanto concerne le pene per reati della circolazione stradale, cfr. art. 68 AIMP (RS 351.1) e art. 30 OAIMP (RS 351.11), nonché art. 52 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen (GU L 239 del 22.9.2000 pag. 19 segg. ripreso nell'ambito dell'accordo di associazione a Schengen, RS 0.362.31). Nel complesso, vedi il parere del Consiglio federale del 16 nov. 2016 sulla Mo. 16.3835 «Invio diretto delle multe per infrazioni del codice stradale dall'estero solo per raccomandata!». Cfr. inoltre art. 23 della legge federale del 21 dic. 1995 concernente la cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario (RS 351.20): «Gli atti di procedura e le decisioni giudiziarie dei Tribunali internazionali possono essere notificati direttamente per via postale al destinatario in Svizzera».

1.2.2 Mezzi di prova

Uno dei principali problemi della cooperazione amministrativa transfrontaliera consiste nel fatto che, nell'eseguire il procedimento amministrativo secondo le regole del suo diritto (straniero), l'autorità straniera (amministrativa o giudiziaria) necessita del sostegno delle autorità svizzere – ad esempio perché le occorrono informazioni sulla situazione giuridica e la pratica amministrativa locali o vorrebbe impiegare mezzi di prova (documenti, dichiarazioni di parti o di testimoni ecc.) situati in territorio svizzero. Gli atti ufficiali eseguiti da uno Stato straniero o per uno Stato straniero sul territorio svizzero rappresentano una violazione della sovranità svizzera e sono passibili di pena secondo l'articolo 271 del Codice penale (CP²³) se eseguiti senza la necessaria autorizzazione di un Dipartimento o del Consiglio federale (art. 31 dell'ordinanza del 25 nov. 1998²⁴ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; LOGA).

Anche se in molti settori vi sono risposte legali o contrattuali anche per questi casi, manca tuttavia una soluzione trasversale sussidiaria. A tale riguardo la Convenzione n. 100 offre diverse regole di base che possono essere applicate nei rapporti con gli Stati parte, migliorando così la certezza giuridica per le autorità e i privati.

1.2.3 La cooperazione amministrativa nell'Unione europea (UE)

Il diritto amministrativo degli Stati membri dell'UE non è esplicitamente armonizzato né unificato dall'UE (art. 197 par. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Secondo il cosiddetto principio dell'autonomia amministrativa degli Stati membri, questi ultimi eseguono in linea di massima il diritto dell'Unione. L'esecuzione diretta del diritto dell'Unione da parte dell'UE avviene soltanto in ambiti speciali come ad esempio il diritto della concorrenza.

In base al principio della cooperazione leale, tra l'UE e gli Stati membri e tra gli Stati membri sussistono obblighi di cooperazione qualificati. Dall'articolo 4 paragrafo 3 del Trattato sull'Unione europea non risulta tuttavia alcun obbligo generale di assistenza amministrativa reciproca. L'assistenza amministrativa nel settore amministrativo e la cooperazione amministrativa tra Stati membri non è disciplinata globalmente ma soltanto in determinati settori. Di seguito, a titolo di esempio, ne sono indicati alcuni:

²³ RS 311.0

²⁴ RS 172.010.1

- nel settore delle imposte dirette – settore non armonizzato in seno all’UE – gli Stati membri si prestano assistenza amministrativa dal 1977. Sulla pertinente direttiva dell’UE²⁵ sono fondate tutte le necessarie procedure per una migliore cooperazione tra le autorità fiscali nell’UE – ad esempio lo scambio di informazioni (che può avvenire su richiesta, spontaneamente o in modo automatico), la partecipazione a inchieste delle autorità, i controlli simultanei e la reciproca notificazione di accertamenti fiscali. A tale riguardo occorre rilevare che le due Convenzioni del Consiglio d’Europa non sono applicabili in materia fiscale, a meno che gli Stati contraenti ne estendano il campo d’applicazione con una dichiarazione in tal senso (cfr. art. 1 par. 2 delle due convenzioni dello stesso tenore);
- la cooperazione delle autorità in materia di concorrenza degli Stati membri sono rette dal regolamento (CE) n. 1/2003²⁶. Nel settore del diritto dei cartelli il regolamento prevede che, nell’ambito dell’assistenza amministrativa, le autorità in materia di concorrenza di uno Stato membro possono compiere ispezioni per conto delle autorità di un altro Stato membro. Lo scambio di informazioni sull’attuazione del diritto UE in materia di concorrenza avviene mediante la rete europea della concorrenza (European Competition Network ECN);
- nel diritto in materia di prodotti le autorità di vigilanza del mercato degli Stati membri si concedono reciprocamente assistenza amministrativa e la concedono anche alla Commissione europea, scambiando informazioni, effettuando ispezioni o altre misure per altre autorità nel loro territorio e partecipano a ispezioni effettuate in altri Stati membri (art. 24 par. 2 regolamento (CE) n. 765/2008²⁷);
- nell’ambito della tutela dei consumatori le autorità degli Stati membri si concedono, in base al regolamento (CE) n. 2006/2004²⁸ sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, assistenza amministrativa per accertare le infrazioni alle prescrizioni del diritto sulla tutela dei consumatori e per l’attuazione di misure di tutela degli interessi dei consumatori;
- per semplificare la realizzazione delle quattro libertà fondamentali, è stato istituito il Sistema d’informazione del mercato interno (IMI) che serve alla cooperazione amministrativa tra le autorità competenti degli Stati membri o

²⁵ Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 feb. 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE, GU L 64 dell’11.3.2011, pag. 1.

²⁶ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dic. 2002, concernente l’applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, GU L 1 del 4.1.2003, pag. 1.

²⁷ Regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 lug. 2008, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93, GU L 218 del 13.8.2008, pag. 30.

²⁸ Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 ott. 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell’esecuzione della normativa che tutela i consumatori («Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori»), GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1.

tra di essi e la Commissione europea, nella misura in cui si tratta di attuare atti giuridici rilevanti per il mercato interno dell'UE²⁹. L'IMI è impiegato anche in relazione con il distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi e del controllo di un adeguato livello di protezione della manodopera distaccata. La corrispondente direttiva UE³⁰ obbliga tra le altre cose gli Stati membri a cooperare in modo più stretto e a prestarsi vicendevolmente immediata assistenza amministrativa. La cooperazione può comprendere anche l'invio e la notificazione di atti. La direttiva prevede inoltre l'esecuzione transfrontaliera delle multe pecuniarie.

Gli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE contengono singole disposizioni sull'assistenza amministrativa internazionale tra le autorità svizzere e quelle dell'UE e dei suoi Stati membri. Infatti, l'accordo sulla fiscalità del risparmio del 26 ottobre 2004³¹ e l'accordo anti frode del 26 ottobre 2004³², ad esempio, prevedono assistenza amministrativa, soprattutto in ambito fiscale, nei confronti degli Stati membri dell'UE. Con l'accordo del 17 maggio 2013³³ tra la Svizzera e l'UE concernente la cooperazione in merito all'applicazione dei rispettivi diritti della concorrenza sono stati disciplinate a livello contrattuale anche procedure amministrative per il settore del diritto della concorrenza. Al di fuori dell'ambito fiscale, la Commissione europea, o l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), decide in singoli casi e sulla base di un accordo internazionale sulla competenza di effettuare in Svizzera controlli finanziari e verifiche sul posto cooperando con le competenti autorità svizzere per accertare se sono stati commessi reati di frode, corruzione o altri atti illeciti a svantaggio degli interessi finanziari dell'Unione³⁴. Le due Convenzioni del Consiglio d'Europa permettono agli Stati parte di concludere trattati di portata più estesa sulla cooperazione amministrativa³⁵, ragion per cui non vi è conflitto tra queste Convenzioni e gli attuali o futuri trattati bilaterali con l'Unione europea.

- ²⁹ Regolamento (UE) n. 1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ott. 2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione («regolamento IMI»), GU L 316 del 14.11.2012, pag. 1.
- ³⁰ Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 mag. 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»), GU L 159 del 28.5.2014, pag. 11.
- ³¹ RS **0.641.926.81**. L'accordo è stato modificato dal protocollo di modifica del 27 mag. 2015, entrato in vigore il 1° gen. 2017 (RU **2016 5003**).
- ³² RS **0.351.926.81**
- ³³ RS **0.251.268.1**
- ³⁴ Art. 3 dell'allegato B all'allegato all'accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (RS **0.748.127.192.68**); cifra III allegato III dell'Accordo del 5 dic. 2014 di cooperazione scientifica e tecnologica tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica che associa la Confederazione Svizzera al programma quadro di ricerca e innovazione – Orizzonte 2020 e al programma di ricerca e formazione della Comunità europea dell'energia atomica che integra Orizzonte 2020, e che disciplina la partecipazione della Confederazione Svizzera alle attività condotte dall'impresa comune «Fusion for Energy» per la realizzazione di ITER (RS **0.424.11**).
- ³⁵ Cfr. art. 12 della Convenzione n. 94 e art. 16 della Convenzione n. 100.

1.3 Le misure proposte

1.3.1 Le due Convenzioni nel complesso

Alla fine degli anni Settanta, il Consiglio d'Europa ha elaborato due convenzioni che avevano per oggetto la cooperazione intestata in ambito amministrativo. La *Convenzione europea del 24 novembre 1977 sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa* (STE³⁶ n. 94) obbliga gli Stati membri a prestarsi assistenza amministrativa per la notificazione dei documenti in materia amministrativa. Essa prevede che ogni Stato parte designi un'autorità centrale incaricata di ricevere ed eseguire le richieste di notificazione provenienti dall'estero. La Convenzione è applicabile in tutte le materie amministrative ad esclusione delle materie fiscali e penali, a meno che lo Stato contraente abbia fatto una dichiarazione contraria. Gli Stati contraenti possono inoltre escludere altri settori speciali. La *Convenzione europea del 15 marzo 1978 sul conseguimento all'estero d'informazioni e di prove in materia amministrativa* (STE n. 100) è pure applicabile a tutte le materie amministrative e prevede le medesime opzioni per l'estensione o la limitazione del campo d'applicazione. Distingue fra assistenza amministrativa e assistenza giudiziaria e intende quest'ultima come cooperazione su richiesta di un'autorità giudiziaria (o di un'autorità cui incombono compiti giudiziari) nell'ambito di un procedimento giudiziario. D'altra parte, nell'ambito dell'assistenza amministrativa – vale a dire della cooperazione su richiesta di un'autorità amministrativa in un affare amministrativo – gli Stati si informano vicendevolmente sulle prescrizioni e prassi, forniscono informazioni su fatti e trasmettono documenti. Per rispondere alla domanda possono effettuare indagini ma senza ricorrere a mezzi coercitivi (art. 15). Nell'ambito dell'assistenza giudiziaria, per rispondere alla domanda, sono ammissibili anche i mezzi coercitivi (art. 20 par. 1).

Pur avendo firmato le due Convenzioni nel 1977 e nel 1978, la Svizzera non le ha finora ratificate, fra l'altro perché soltanto pochi Stati membri del Consiglio d'Europa – tra i quali però quasi tutti gli Stati confinanti con il nostro Paese – vi avevano aderito. Il 18 maggio 2016 il Consiglio federale ha deciso di sottoporre le Convenzioni al Parlamento per approvazione in vista della loro ratifica.

Le due Convenzioni sono disponibili nelle lingue ufficiali del Consiglio d'Europa, vale a dire in francese e inglese. Le versioni tedesca e italiana sono traduzioni e rispecchiano le traduzioni effettuate negli Stati confinanti Germania, Austria e Italia. Per entrambe le Convenzioni è prevista la pubblicazione nella Raccolta ufficiale del diritto federale. I due modelli di modulo allegati alla Convenzione n. 94 non sono tuttavia tradotti nelle altre due lingue ufficiali della Confederazione; sono pubblicati ufficialmente sotto forma di rimando (art. 6 della legge del 18 giugno 2004³⁷ sulle pubblicazioni ufficiali, [LPubb]), poiché sono destinati a essere usati soltanto come documenti accompagnatori dalle autorità centrali e riguardano soltanto queste ultime.

³⁶ Lista completa dei trattati del Consiglio d'Europa, www.coe.int/it/web/conventions/full-list

³⁷ RS 170.512

1.3.2 Modifiche di legge necessarie

Come già rilevato, il diritto federale disciplina le modalità della notificazione degli atti amministrativi stranieri a destinatari in Svizzera soltanto in singoli casi e in modo non uniforme. Lo stesso vale per la definizione delle condizioni e delle forme da osservare affinché le autorità svizzere possano aiutare servizi amministrativi stranieri fornendo mezzi di prova per procedimenti amministrativi (stranieri) o persino siano obbligate a fornire assistenza amministrativa. Secondo i principi fondamentali delle due Convenzioni, nei settori del diritto in cui sussiste un bisogno comprovato di modernizzazione e di armonizzazione occorre pertanto introdurre disposizioni pertinenti. In quest'occasione, alcune delle disposizioni di legge interessate saranno oggetto di piccole correzioni contenutistiche o redazionali rivelatesi necessarie nella prassi.

1.4 Consultazione

Nel 2013, il Consiglio federale ha posto in consultazione un avamprogetto di legge federale sulla cooperazione con le autorità straniere e la tutela della sovranità svizzera (AP-LCTS); la consultazione comprendeva anche la proposta del Consiglio federale di ratificare le due Convenzioni del Consiglio d'Europa³⁸. I pareri allora pervenuti in merito alle Convenzioni possono essere riassunti come segue:

La prevista adesione alla Convenzione n. 94 è stata accolta positivamente in sede di consultazione: i Cantoni ZH, OW, SG, AG, SH e SO non hanno formulato obiezioni alla ratifica della Convenzione o l'hanno accolta espressamente con favore. Il Tribunale federale e il Tribunale amministrativo federale approvano espressamente la semplificazione della procedura di notificazione e si schierano pertanto a favore della ratifica. Il PPD e il PLR sono favorevoli alla ratifica di questa Convenzione. L'UDC la respinge perché la ritiene poco o per nulla utile.

I pareri sulla Convenzione n. 100 sono più eterogenei: mentre quattro Cantoni (OW, SG, AG e SO), il Tribunale federale e il PPD sono espressamente favorevoli³⁹ alla ratifica, l'UDC, il PLR e l'Associazione Svizzera dei Banchieri, tra gli altri, la rifiutano, invocando la probabile scarsa utilità della ratifica e perché sono fondamentalmente scettici nei confronti delle semplificazioni dell'assistenza amministrativa transfrontaliera, come prevista dall'AP-LCTS.

³⁸ La consultazione e il rapporto sui risultati sono disponibili all'indirizzo www.dirittofederale.admin.ch/ > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2013 > DFGP.

³⁹ Il Tribunale amministrativo federale chiede che venga impedito agli Stati di provenienza dei richiedenti l'asilo di invocare la Convenzione per ottenere dalle autorità svizzere informazioni che sotto il profilo dell'art. 97 cpv. 1 LAsi sarebbero da ritenere sensibili.

1.5 Interventi parlamentari

Il 16 giugno 2014, il Consiglio degli Stati ha approvato il postulato 14.3106 Recordon. L'intervento critica la lunga procedura di notificazione delle decisioni delle autorità cantonali del mercato del lavoro nell'ambito dell'esecuzione della legge sui lavoratori distaccati e propone che le imprese dello Spazio UE-AELS che distaccano personale in Svizzera vi eleggano un domicilio di notificazione. Nel suo parere il Consiglio federale fa notare che una tale misura non è compatibile con la libera circolazione delle persone, ma che l'adesione alla Convenzione n. 94 del Consiglio d'Europa potrebbe in singoli casi essere d'aiuto.

Un gruppo di lavoro istituito dal Consiglio federale raccomandava di esaminare misure per semplificare la notificazione dei documenti amministrativi nell'ambito dell'esecuzione delle misure collaterali. Un gruppo di esperti all'interno dell'amministrazione, nell'ambito di questo lavoro, è giunto alla conclusione che la necessità di un domicilio di notificazione in Svizzera per i fornitori stranieri di servizi violerebbe il divieto di limitare la fornitura di servizi transfrontalieri conformemente all'articolo 17 paragrafo 1 ALC.

In seguito, il Consiglio federale ha deciso di chiedere all'Assemblea federale di ratificare la Convenzione n. 94 in cui sono previste diverse vie di trasmissione che permettono in ogni caso alle imprese degli Stati membri della convenzione di ridurre le difficoltà sorte nella notificazione di decisioni conformemente alla legge sui lavoratori distaccati.

Il Consiglio federale ritiene adempiuta l'esigenza del postulato e propone che sia tolto dal ruolo.

2 Commenti delle due Convenzioni del Consiglio d'Europa

2.1 Convenzione europea sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa (Convenzione n. 94)

La Convenzione europea del 24 novembre 1977 sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa obbliga gli Stati contraenti a prestarsi vicendevolmente assistenza amministrativa per quanto concerne la notificazione di documenti relativi ad affari amministrativi. La Convenzione è stata presentata alla firma nel 1977 ed è entrata in vigore nel 1982. Belgio, Germania, Estonia, Francia, Italia, Lussemburgo, Austria e Spagna sono Stati contraenti. La Svizzera ha firmato la Convenzione il 24 novembre 1977. Nell'undicesimo rapporto del 24 agosto 2016⁴⁰ sulla posizione della Svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa, il Consiglio federale ha dichiarato di voler presentare un messaggio al Parlamento per aderire a tale Convenzione.

⁴⁰ FF 2016 6323, qui 6337.

La Convenzione mette a disposizione degli Stati contraenti diverse possibilità di attuazione concreta. Vi è la possibilità di scegliere tra la notificazione postale diretta e la notificazione da parte del personale diplomatico o consolare. Gli Stati confinanti con la Svizzera hanno fatto scelte diverse al riguardo: l'Austria ad esempio permette l'applicazione in materia fiscale. La Germania e l'Italia escludono l'applicazione della Convenzione nel settore del commercio estero (scambio di merci e di servizi, transazioni finanziarie e pagamenti, nonché divieti e restrizioni degli scambi transfrontalieri di merci). L'Austria permette la notificazione postale diretta salvo per gli ordini di espropriazione, le decisioni di reclutamento per il servizio militare e le decisioni in materia di armi e di polizia degli stranieri. Anche per la designazione delle autorità centrali sono state scelte soluzioni diverse: per determinati settori l'Austria dispone di un servizio federale, mentre in tutti gli altri casi le autorità centrali sono situate nei singoli Länder federati. La Germania ha scelto una soluzione unicamente basata sui Länder, mentre la Francia, l'Italia, la Spagna e il Lussemburgo sono dotate di un'unica autorità centrale. Occorre infine indicare che la Germania chiede la traduzione tedesca per la trasmissione dei documenti⁴¹.

2.1.1 Campo d'applicazione

La Convenzione si applica a tutte le materie amministrative ad eccezione delle materie fiscali e penali (art. 1 par. 2). Non contiene una definizione delle materie amministrative. Gli Stati possono estendere o limitare il campo d'applicazione con una dichiarazione: l'articolo 1 paragrafo 2 della Convenzione permette agli Stati contraenti di estendere il campo d'applicazione della Convenzione alle materie fiscali e ai procedimenti concernenti reati il cui perseguimento e la cui repressione, al momento della domanda, non sono di competenza delle sue autorità giudiziarie. In base all'articolo 1 paragrafo 3 determinati ambiti amministrativi possono inoltre essere esclusi dal campo d'applicazione della convenzione mediante dichiarazione. Austria ed Estonia hanno esteso mediante dichiarazione il campo d'applicazione materiale all'ambito fiscale.

Per «procedura relativa ad ogni infrazione la cui repressione non sia, al momento in cui viene richiesta la mutua assistenza, di competenza della propria autorità giudiziaria» si intendono casi di diritto penale amministrativo⁴². La presente espressione è ripresa *mutatis mutandis* dall'articolo 1 della Convenzione europea del 20 aprile 1959⁴³ di assistenza giudiziaria in materia penale.

⁴¹ Dichiarazione della Germania ad art. 11. Secondo informazioni delle autorità tedesche, il divieto della notificazione postale è applicato rigorosamente. Tuttavia, i documenti pervenuti alle autorità centrali tedesche sono regolarmente trasmessi per via postale ai destinatari. Rispetto alla prassi attuale, malgrado la dichiarazione della Germania, per la Svizzera vi sarebbe un notevole guadagno di tempo.

⁴² Cfr. n. 12 del rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa sulla Convenzione n. 94.

⁴³ RS **0.351.1**

2.1.2 Vie di trasmissione

Dal profilo materiale, la Convenzione si basa sulla Convenzione dell'Aia del 1° marzo 1954⁴⁴ relativa alla procedura civile e sulla Convenzione dell'Aia del 15 novembre 1965⁴⁵ relativa alla notificazione e alla comunicazione all'estero degli atti giudiziari e extragiudiziari in materia civile o commerciale che la Svizzera ha ratificato. La presente Convenzione prevede che gli Stati designino un'autorità centrale incaricata di ricevere le domande di notificazione e di darvi seguito (art. 2 par. 1). Gli Stati federali possono designare diverse autorità centrali (art. 2 par. 1; Austria e Germania hanno fatto uso di questa possibilità).

Oltre alla notificazione per il tramite dell'autorità centrale, se gli Stati non formulano dichiarazioni restrittive, la Convenzione permette anche altre vie di notificazione. Un atto può quindi essere notificato direttamente al destinatario da un funzionario consolare (o da un diplomatico⁴⁶) dello Stato richiedente (art. 10 par. 1; cosiddetta via consolare diretta). È inoltre prevista la possibilità della notificazione postale diretta (art. 11).

La possibilità della notificazione per via diplomatica⁴⁷ è mantenuta (art. 12 par. 1) ma andrebbe evitata perché richiede tempi lunghi. Nell'ambito della Convenzione dell'Aia relativa alla notificazione la Svizzera si avvale di questo tipo di notificazione soltanto se il destinatario è uno Stato, una persona o un'organizzazione internazionale che beneficia dell'immunità.

2.1.3 Formalità e disbrigo delle richieste di notificazione

La Convenzione prevede che ogni domanda di notificazione deve essere conforme a un modello che si trova nell'allegato alla Convenzione (art. 3). Lo Stato richiesto può eseguire la notificazione semplicemente consegnando l'atto al destinatario, se quest'ultimo è disposto ad accettarlo (art. 6 par. 2). Altrimenti occorre rispettare le forme per la notificazione previste dal diritto interno. Nei due casi la traduzione dell'atto non è richiesta (art. 7 par. 1). Il destinatario dell'atto può tuttavia rifiutarlo spiegando che non capisce la lingua in cui è redatto (art. 7 par. 2). L'autorità centrale può allora tradurlo o invitare l'autorità richiedente a farlo.

Se lo Stato richiedente auspica che sia rispettata una determinata forma di notificazione, lo Stato richiesto deve consentirvi sempre che ciò sia compatibile con il suo diritto (art. 6 par. 1 lett. b)⁴⁸. In questo caso l'atto deve tuttavia essere tradotto o deve essere corredato di una traduzione separata. Lo Stato richiesto se possibile deve

⁴⁴ RS **0.274.12**

⁴⁵ RS **0.274.131**

⁴⁶ Se lo Stato mittente ha accreditato soltanto personale diplomatico, ma non personale consolare, nello Stato destinatario.

⁴⁷ Nella notificazione per via diplomatica, l'autorità straniera invia la sua domanda al proprio ministero degli affari esteri, che la trasmette alla sua ambasciata nello Stato richiesto. L'ambasciata trasmette la domanda al ministero degli esteri dello Stato richiesto.

⁴⁸ Una normativa analoga si trova nell'art. 11a cpv. 2 della legge federale del 18 dic. 1987 sul diritto internazionale privato (LDIP, RS **291**).

tenere conto del desiderio dell'autorità richiedente che l'atto sia notificato entro un determinato termine (art. 6 par. 3).

La procedura di notificazione è conclusa nel momento in cui l'autorità richiama allestisce un attestato di notificazione che constata l'esecuzione della domanda o indica i motivi per i quali non ha potuto essere sbrigata (art. 8). La Convenzione prevede un modello anche per questo attestato.

2.1.4 Motivi di rifiuto

L'autorità richiama può rifiutare le domande di notificazione che non rispettano la Convenzione; in questo caso deve informare senza indugio l'autorità richiedente sui motivi di tale rifiuto (art. 5). L'articolo 14 enumera i motivi di rifiuto ammissibili. Quindi la notificazione deve poter essere rifiutata se la domanda riguarda una materia non contemplata dalla Convenzione (art. 14 par. 1 lett. a). La domanda di notificazione può essere parimenti rifiutata se il destinatario non è raggiungibile all'indirizzo indicato dall'autorità straniera o se il suo indirizzo non può essere determinato facilmente (art. 14 par. 1 lett. c). È tuttavia anche importante che l'autorità richiama possa far valere che la notificazione pregiudica la sovranità, la sicurezza o l'ordine pubblico o altri interessi essenziali del suo Stato (art. 14 par. 1 lett. b). Lo Stato richiesto dispone quindi di sufficienti possibilità di intervenire per eseguire nel singolo caso una ponderazione degli interessi.

2.1.5 Vantaggi della ratifica della Svizzera

L'attuale situazione giuridica è regolarmente fonte di incertezze per i servizi amministrativi interessati che devono notificare documenti amministrativi all'estero e per i destinatari in Svizzera che ricevono direttamente per posta documenti dall'estero. Anche i tribunali federali non hanno alcuna prassi consolidata quanto alle modalità di notificazione degli atti amministrativi a destinatari all'estero. Il fatto di poter inviare all'estero i documenti amministrativi in modo rapido, affidabile e giuridicamente corretto risponde a un bisogno dimostrato dei servizi amministrativi interessati. Anche se un numero relativamente esiguo di Stati membri del Consiglio d'Europa ha ratificato la Convenzione, i quattro Stati confinanti con la Svizzera fanno parte di questa cerchia. Un gran numero di notificazioni riguardano destinatari o mittenti in questi Stati. Un sondaggio della Direzione del diritto pubblico presso le autorità competenti francesi, austriache e tedesche ha rivelato che questi Stati apprezzeranno molto un'adesione della Svizzera, perché potrebbe agevolare notevolmente la cooperazione amministrativa. Secondo la statistica dell'Ufficio federale di giustizia, nel 2015 sono state complessivamente 60 le richieste di notificazione in materia amministrativa presentate da Stati esteri, 48 delle quali da Stati membri della Convenzione. Dalla Svizzera, nel 2015, sono state presentate a Stati esteri per il tramite dell'Ufficio di giustizia complessivamente 286 domande di notificazione⁴⁹, più della

⁴⁹ Non sono considerate le 302 notificazioni dell'Ufficio centrale di compensazione (UCC) di Ginevra.

metà delle quali, precisamente 146, erano rivolte a destinatari negli Stati contraenti della convenzione⁵⁰. Nell'ambito della consultazione, l'adesione della Svizzera a questa Convenzione è stata approvata quasi all'unanimità⁵¹.

Inoltre le ambasciate svizzere in Italia, Austria, Francia e Germania ricevono direttamente numerose domande di notificazione dalle autorità cantonali o da altre autorità federali. Nel 2015 l'ambasciata in Austria ne ha ad esempio ricevute 381. Sol tanto nell'ambito dell'esecuzione della legge sui lavoratori distaccati, l'ambasciata svizzera in Germania ha ricevuto 2343 domande dalle autorità cantonali.

La maggior parte delle domande in materia amministrativa riguardano la Germania. Dalle informazioni richieste dall'Ufficio di giustizia alle autorità tedesche risulta che nel 2015 le autorità tedesche hanno ricevuto circa 200 domande di notificazione che in futuro potrebbero essere sbrigate secondo le regole della Convenzione n. 94. Come la Svizzera, anche le autorità tedesche hanno interesse a che le notificazioni poggino su una base giuridica affidabile.

2.1.6 Dichiarazioni della Svizzera in merito alla Convenzione

Tenuto conto delle dichiarazioni, in particolare di quelle apportate dagli Stati limi trofi della Svizzera, e tenuto conto delle esigenze espresse durante la consultazione, il Consiglio federale propone che la Svizzera formuli le seguenti dichiarazioni:

- una dichiarazione in merito all'articolo 1 paragrafo 2 secondo cui la conven zione si applica alle infrazioni del diritto penale (amministrativo) il cui per seguimento e la cui repressione nel momento della domanda non erano di competenza di un'autorità giudiziaria. Sono esclusi da questa estensione i documenti del settore del diritto fiscale e della vigilanza sui mercati finan ziarzi. In tal modo la Convenzione dovrebbe contribuire in particolare a miti gare i problemi sorti nell'ambito dell'esecuzione della legge sui lavoratori distaccati;
- una dichiarazione in merito all'articolo 1 paragrafo 3 secondo cui la Conven zione non si applica in materia di vigilanza sui mercati finanziari e di attività informative;
- una dichiarazione in merito all'articolo 2 paragrafo 1 secondo cui l'Ufficio federale di giustizia assume il ruolo di autorità centrale. Ciò lascia impregiudicati gli attuali contatti diretti tra autorità specializzate che possono essere ancora mantenuti⁵²;

⁵⁰ Occorre menzionare che i dati statistici sul lungo periodo non seguono alcun modello uniforme. In singoli anni una gran mole di procedimenti amministrativi all'estero è stata causa di cifre elevate superiori alla media. I dati del 2015 sembrano tuttavia rivelare un quadro fondamentalmente affidabile del numero effettivo di casi.

⁵¹ Il Cantone di Zurigo suggerisce di escludere anche il diritto della concorrenza dal campo d'applicazione.

⁵² Cfr. n. 18 del rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa sulla Convenzione n. 94.

- una dichiarazione in merito all’articolo 7 paragrafo 2 secondo cui, nel caso in cui il destinatario dovesse rifiutare la notificazione a causa della mancanza di una traduzione, la Svizzera eseguirà una nuova notificazione solo se l’autorità richiedente traduce i documenti nella lingua ufficiale del luogo della notificazione o fornisce una traduzione in questa lingua;
- una dichiarazione in merito all’articolo 10 paragrafo 2 secondo cui la Svizzera ammette la notificazione diretta e senza coercizione da parte di funzionari consolari o diplomatici a cittadini svizzeri, a cittadini di uno Stato terzo o ad apolidi, se i documenti sono trasmessi unitamente a uno scritto in una lingua che il destinatario comprende o nella lingua ufficiale del luogo della notificazione. Da tale scritto deve risultare che il destinatario può ricevere dalle autorità indicate nello scritto informazioni sui suoi diritti e obblighi in relazione con la notificazione dei documenti o una traduzione degli stessi in una lingua che egli comprende o nella lingua ufficiale del luogo della notificazione. La Svizzera allegherebbe uno scritto modello a titolo orientativo;
- una dichiarazione in merito all’articolo 11 paragrafo 2 secondo cui la Svizzera ammette la notificazione diretta per via postale a cittadini svizzeri, a cittadini di uno Stato terzo o ad apolidi soltanto a condizione che i documenti siano trasmessi unitamente a uno scritto in una lingua che il destinatario comprende o nella lingua ufficiale del luogo della notificazione. Da tale scritto deve risultare che il destinatario può ricevere dalle autorità indicate nello scritto informazioni sui suoi diritti e obblighi in relazione con la notificazione dei documenti o una traduzione dei documenti in una lingua che egli comprende o nella lingua ufficiale del luogo della notificazione⁵³. La Svizzera allegherebbe uno scritto modello a titolo orientativo.

2.2 **Convenzione europea sul conseguimento all’estero d’informazioni e di prove in materia amministrativa (Convenzione n. 100)**

La Convenzione europea del 15 marzo 1978 sul conseguimento all’estero d’informazioni e di prove in materia amministrativa obbliga gli Stati contraenti, nell’esecuzione dei procedimenti amministrativi, a prestarsi vicendevolmente sostegno per l’ottenimento dei mezzi di prova. La Convenzione è stata presentata alla firma nel 1978 ed è entrata in vigore nel 1983. Finora, gli Stati contraenti sono l’Azerbaijan, il Belgio, la Germania⁵⁴, l’Italia, il Lussemburgo e il Portogallo. La Svizzera ha firmato la Convenzione il 15 marzo 1978. Il Consiglio federale ha annunciato nell’undicesimo rapporto del 24 agosto 2016⁵⁵ sulla posizione della Svizzera rispetto

⁵³ La dichiarazione si ispira alla normativa analogica dell’articolo 16 del Secondo protocollo addizionale del 8 nov. 2001 alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (RS **0.351.12**).

⁵⁴ La Germania ha emanato una legge di esecuzione delle due Convenzioni (BGBl. 1981 I pag. 665).

⁵⁵ FF **2016** 6323, qui 6337 seg.

alle convenzioni del Consiglio d'Europa che intende presentare all'Assemblea federale un messaggio concernente l'adesione.

2.2.1 Campo d'applicazione della Convenzione

La Convenzione disciplina l'assistenza amministrativa e giudiziaria transfrontaliera in materia amministrativa. Per assistenza amministrativa si intende la cooperazione in materia amministrativa su richiesta di un servizio amministrativo. Per assistenza giudiziaria s'intende la cooperazione nell'ambito di un procedimento giudiziario su richiesta di un'autorità giudiziaria. La Convenzione non contiene una definizione legale di «materia amministrativa». Uno Stato contraente può estendere o restringere il campo d'applicazione mediante una dichiarazione. Può, ad esempio, dichiarare in qualsiasi momento che in relazione alle domande che gli sono rivolte la Convenzione si applica anche a materie fiscali o procedimenti riguardanti reati il cui perseguimento e la cui repressione, nel momento della domanda, non rientrano nella sfera di competenza dei propri tribunali. Per «procedimenti riguardanti reati il cui perseguimento e la cui punizione non rientra nella sfera di competenza dei propri tribunali» si intendono casi di diritto penale amministrativo⁵⁶. Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Convenzione per un dato Stato, quest'ultimo può indicare le materie amministrative per le quali dichiara che la Convenzione non è applicabile⁵⁷.

Ogni Stato contraente deve designare un'autorità centrale che accoglie e tratta le richieste di prove (art. 2). Gli Stati federali possono designare più di un'autorità centrale. In Germania, ad esempio, ciascun Land della Repubblica federale ha designato un'autorità centrale. Inoltre ogni Stato contraente può designare altre autorità sussidiarie, definendo la loro competenza territoriale. L'autorità richiedente ha tuttavia sempre il diritto di rivolgersi all'autorità centrale.

Le domande di assistenza giudiziaria secondo la presente Convenzione devono essere presentate in una lingua ufficiale dello Stato richiesto; è tuttavia ammissibile anche una domanda in una lingua straniera a cui è allegata la necessaria traduzione (art. 9). Inoltre, una domanda va accolta se è redatta in una delle lingue ufficiali del Consiglio d'Europa, francese e inglese, (art. 9 par. 2).

⁵⁶ Cfr. n. 13 del rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa sulla Convenzione n. 100.

⁵⁷ L'Italia e la Germania hanno dichiarato che la Convenzione non si applica agli affari economici esterni (scambi di merci e di servizi, movimenti di capitale e traffico dei pagamenti), nonché ai divieti e alle limitazioni per lo scambio transfrontaliero di merci. Questi Paesi dichiarano la Convenzione applicabile ai casi di diritto penale amministrativo ma aggiungono una riserva per i casi di non reciprocità.

2.2.2 Forme di assistenza amministrativa

La Convenzione disciplina tre fattispecie diverse:

- un'autorità dello Stato richiedente può richiedere all'autorità di uno Stato contraente informazioni in merito a prescrizioni legali o di altro genere e alla prassi pertinente in materia di diritto amministrativo e giudiziario⁵⁸ (art. 13). La risposta può essere accompagnata da commenti esplicativi e assumere la forma di un rapporto sull'applicazione nello Stato richiesto;
- le autorità degli Stati contraenti possono chiedere le une alle altre informazioni sui fatti e documenti o estratti di atti amministrativi (art. 14). La consegna e la trasmissione di informazioni deve rispettare i diritti dell'interessato⁵⁹;
- l'autorità richiesta deve compiere le indagini necessarie a tal fine, fermo restando che sono richieste soltanto misure permesse dal diritto nazionale che possono essere eseguite senza coercizione (art. 15). Per indagini la Convenzione intende ad esempio l'ispezione di luoghi, gli accertamenti di diritto amministrativo o le informazioni su un determinato procedimento⁶⁰.

L'autorità richiesta può formulare espressamente riserve secondo le quali le informazioni fornite e i documenti trasmessi sono utilizzati esclusivamente al fine indicato nella domanda (art. 16 par. 1). Inoltre, può redigere da sé le risposte o trasmettere la domanda all'autorità interna competente sotto il profilo materiale (art. 17 par. 1)⁶¹; in linea di massima è ammissibile anche trasmettere all'esterno la domanda d'informazioni (art. 17 par. 2).

Le spese per il disbrigo delle richieste di assistenza amministrativa sono in linea di massima a carico dello Stato richiesto (art. 8). Tuttavia, esso può farsi rimborsare particolari spese che ha sostenuto facendo ricorso a esperti per il disbrigo della domanda o per traduzioni (art. 18).

2.2.3 Assistenza giudiziaria in materia amministrativa

La Convenzione distingue sistematicamente tra assistenza amministrativa richiesta e prestata da autorità amministrative e assistenza giudiziaria in materia amministrativa richiesta da tribunali o autorità con compiti o poteri giudiziari. L'assistenza giudiziaria consiste nella possibilità per lo Stato richiedente di chiedere alla competente autorità dello Stato richiesto di compiere misure istruttorie (art. 19 par. 1). Sono considerate misure istruttorie le tradizionali misure di conseguimento delle prove del diritto amministrativo e della giurisdizione amministrativa, come l'interrogatorio dei testimoni o le dichiarazioni giurate⁶². È tuttavia importante che siano compiute sol-

⁵⁸ Cfr. n. 44 del rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa sulla Convenzione n. 100.

⁵⁹ Cfr. n. 48 del rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa sulla Convenzione n. 100.

⁶⁰ Cfr. n. 49 del rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa sulla Convenzione n. 100.

⁶¹ Può eventualmente anche trattarsi di un'autorità cantonale, se la domanda riguarda il diritto amministrativo cantonale.

⁶² Cfr. n. 60 del rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa sulla Convenzione n. 100.

tanto misure istruttorie autorizzate dal diritto interno (art. 19 par. 1); la coercizione deve parimenti essere esercitata soltanto se e nella misura in cui il diritto interno lo prevede (art. 20 par. 1).

Anche per l'assistenza giudiziaria in materia amministrativa vale la regola secondo cui le spese sono in linea di massima assunte dallo Stato richiesto ma le spese per il ricorso a esperti, per la traduzione di documenti o per determinate forme procedurali dello Stato richiedente vanno rimborsate (art. 21).

2.2.4 Motivi di rifiuto

Le possibilità di uno Stato richiesto di rifiutare la domanda straniera hanno grande importanza (art. 7). Se una richiesta concerne un affare che non può essere considerato materia amministrativa ai sensi della Convenzione – e delle dichiarazioni determinanti dello Stato contraente –, l'autorità richiesta può rifiutarla indicando i motivi del suo rifiuto. Altrettanto vale per le richieste il cui disbrigo è suscettibile di pregiudicare la sovranità, la sicurezza, l'ordine pubblico o altri interessi essenziali dello Stato richiesto (art. 7 par. 1 lett. b)⁶³. Possono essere rifiutate soprattutto le domande il cui disbrigo è suscettibile di pregiudicare i diritti fondamentali e altri interessi essenziali di persone interessate dalla richiesta (art. 7 par. 1 lett. c), nonché le domande incompatibili con il diritto interno (art. 7 par. 1 lett. b). Ciò permette di fugare efficacemente eventuali timori secondo cui le richieste di assistenza amministrativa potrebbero portare a un peggioramento della situazione giuridica dei privati. Sarà compito delle autorità centrali esaminare accuratamente e, se del caso, d'intesa con le autorità materialmente competenti, se sussiste un motivo di rifiuto.

2.2.5 Vantaggi della ratifica da parte della Svizzera

Malgrado l'esiguo numero di Stati contraenti, la ratifica della Convenzione porta vantaggi alle autorità amministrative della Confederazione e dei Cantoni e anche alle persone potenzialmente interessate da una misura di assistenza amministrativa o giudiziaria. Occorre partire dal presupposto che, in particolare con i due Stati limitrofi Germania e Italia, la ratifica semplificherà la cooperazione amministrativa transfrontaliera dotandola di un fondamento solido⁶⁴. Eventuali svantaggi, in parte paventati durante la consultazione, possono senz'altro essere evitati da una parte mediante una riserva del diritto svizzero che stabilisce quali misure potrebbero essere possibili; dall'altra, gli estesi motivi di rifiuto (art. 7) permettono di sbrigare le singole richieste in modo materialmente corretto tenendo conto in modo ottimale degli interessi pubblici e privati, che potrebbero ostare al disbrigo delle richieste.

⁶³ La nozione di «interessi essenziali» comprende anche interessi finanziari o economici dello Stato contraente; n. 32 del rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa sulla Convenzione n. 100.

⁶⁴ Secondo informazioni delle autorità tedesche, la Convenzione n. 100 non ha grande importanza per la prassi amministrativa ma ha semplificato sporadicamente l'assistenza amministrativa in tale settore. Secondo le autorità tedesche non sono per ora note richieste di informazioni da parte svizzera.

Come spiegato sopra, ricevere ed effettuare l'esame preliminare delle richieste di conseguimento delle prove degli Stati contraenti spetta all'Ufficio federale di giustizia in quanto autorità centrale ai sensi della Convenzione. Se non sussiste motivo di rifiuto manifesto, l'Ufficio federale di giustizia trasmette la richiesta per esecuzione all'autorità amministrativa della Confederazione o dei Cantoni competente sotto i profili materiale e locale. Quest'ultima può dare seguito alla misura di conseguimento delle prove attribuitale dal diritto svizzero. Il disbrigo della domanda – vale a dire la trasmissione all'autorità richiedente straniera delle prove conseguite – è poi eseguito dall'Ufficio federale di giustizia. Il ruolo di quest'ultimo deve essere sancito nell'ordinanza del 17 novembre 1999⁶⁵ sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

2.2.6 Dichiarazioni della Svizzera in merito alla Convenzione

Il Consiglio federale ritiene che la Svizzera debba avvalersi di diverse opzioni e propone di formulare le seguenti dichiarazioni:

- una dichiarazione in merito all'articolo 1 paragrafo 2 secondo cui la Convenzione si applica ai reati di diritto penale (amministrativo) il cui perseguimento e la cui repressione nel momento della richiesta non erano di competenza di un'autorità giudiziaria. Sono esclusi da questa estensione i documenti del settore del diritto fiscale e della vigilanza sui mercati finanziari;
- una dichiarazione in merito all'articolo 1 paragrafo 3 secondo cui la Convenzione non si applica in materia di vigilanza sui mercati finanziari e di attività informative;
- una dichiarazione in merito all'articolo 2 paragrafo 1 secondo cui l'Ufficio federale di giustizia assume il ruolo di autorità centrale. In questa sede occorre anche osservare che i contatti diretti concordati in altro modo (come quelli creati dalla FINMA⁶⁶ o dall'autorità di sorveglianza dei revisori) tra autorità specializzate e i loro partner stranieri possono essere mantenuti senza coinvolgere l'UFG⁶⁷. Le basi contrattuali specifiche per settore che

⁶⁵ RS 172.213.1

⁶⁶ La vigilanza sui mercati finanziari è esclusa dal campo d'applicazione della Convenzione conformemente alla prevista dichiarazione della Svizzera.

⁶⁷ Cfr. n. 19 del rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa sulla Convenzione n. 100: «En effet, la Convention prévoit, à côté de cette voie principale ou normale de transmission, d'autres voies que l'on pourrait qualifier de subsidiaires et qui sont, dans l'ordre: la communication directe entre autorités, utilisable par le biais de l'article 12, ou l'exécution par la voie diplomatique ou consulaire des commissions rogatoires, prévue à l'article 22.» Secondo l'art. 12 della Convenzione, le convenzioni, i patti e le pratiche attuali e futuri prevalgono sulla Convenzione. Lo scambio diretto di informazioni dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) con istituzioni partner straniere poggia sulla legge del 10 ott. 1997 sul riciclaggio di denaro (RS 955.0) e si svolge secondo le direttive del «Groupe d'action financière» (GAFI) e dell'«Egmont Group». Questo scambio d'informazione non soggiace alla Convenzione.

riguardano la cooperazione tra autorità e permettono i contatti diretti prevalgono sulla Convenzione⁶⁸;

- una dichiarazione conformemente all'articolo 22, secondo cui la Svizzera permette l'esecuzione di misure istruttorie da parte di diplomatici e di funzionari consolari soltanto a condizione che non sia applicato alcun mezzo coercitivo e che la misura riguardi soltanto cittadini del loro Stato accreditario o di uno Stato da quest'ultimo rappresentato⁶⁹. Se la misura istruttoria riguarda cittadini svizzeri o cittadini di uno Stato terzo, la Svizzera ne permette l'esecuzione soltanto se non viene applicato alcun mezzo coercitivo e se viene dapprima chiesta l'approvazione dell'autorità centrale.

3 Commenti delle leggi d'esecuzione

3.1 Modifica della legge del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa

Come indicato, l'adesione alla Convenzione n. 94 vuole semplificare la notificazione in Svizzera degli atti amministrativi provenienti dall'estero e la notificazione all'estero degli atti amministrativi provenienti dalla Svizzera. A tal fine occorre modificare l'articolo 11*b* della legge del 20 dicembre 1968⁷⁰ sulla procedura amministrativa (PA): se l'autorità straniera permette la notificazione diretta di atti amministrativi, non occorre designare un recapito di notificazione.

Inoltre, un nuovo capoverso 3 intende autorizzare il Consiglio federale a concludere in modo autonomo accordi internazionali sull'assistenza giudiziaria e amministrativa in materia amministrativa. Questi accordi possono disciplinare le modalità della notificazione specifiche per ogni settore e abbreviare le vie di notificazione. Contribuiscono inoltre a semplificare la cooperazione internazionale, in particolare con gli Stati non parte alle Convenzioni n. 94 e 100.

3.2 Modifiche di tre leggi in materia di proprietà immateriale

Nel settore del diritto della proprietà immateriale le relazioni giuridiche e tra autorità hanno un forte carattere internazionale. Laddove l'autorità straniera consente la notificazione diretta, neanche le autorità svizzere hanno motivo di insistere sul rispetto

⁶⁸ Così il DATEC è ad esempio competente, in base agli art. 7 e 38 della legge del 22 dic. 1916 sulle forze idriche (RS **721.80**), per costituire i diritti d'utilizzazione e concedere i diritti d'acqua per le sezioni di corsi d'acqua che toccano la frontiera nazionale. Come fondamento della concessione sono conclusi accordi internazionali tra gli Stati interessati che regolano in via di principio l'utilizzazione delle sezioni di corsi d'acqua in questione nonché la cooperazione amministrativa (p. es. Convenzione del 1° ago. 2008 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Austria per lo sfruttamento della forza idrica dell'Inn e dei suoi affluenti nella regione di confine, RS **0.721.809.163.1**).

⁶⁹ Belgio, Italia e Germania hanno presentato una dichiarazione analogia.

⁷⁰ RS **172.021**

dell'obbligo di designare un recapito di notificazione in Svizzera. Per questo motivo, vanno adeguate le corrispondenti disposizioni della legge del 28 agosto 1992⁷¹ sulla protezione dei marchi, della legge del 5 ottobre 2001⁷² sul design e della legge del 25 giugno 1954⁷³ sui brevetti. Si intende inoltre conferire all'Istituto della proprietà intellettuale (IPI) la competenza di dichiarare alle competenti autorità straniere che la notificazione postale diretta nell'ambito della proprietà intellettuale è ammessa nel nostro Paese, a condizione che alla Svizzera sia concessa la reciprocità. Ciò ha un'importanza pratica segnatamente nelle relazioni con l'UE. In futuro sarà possibile, di comune accordo, notificare direttamente per via postale atti dell'IPI nel territorio dell'UE e, viceversa, notificare gli atti dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) sul territorio svizzero.

Per motivi redazionali occorre inoltre adeguare l'articolo 19 della legge sul design: nel nuovo diritto l'abbreviazione IPI è introdotta già nell'articolo 18, ragion per cui nell'articolo 19 non deve più essere indicata la designazione dell'Istituto della proprietà intellettuale.

4 Ripercussioni delle Convenzioni e delle leggi d'esecuzione

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'adesione alle due Convenzioni avrà ripercussioni finanziarie nella misura in cui, da una parte, occorre attendersi una semplificazione dei processi amministrativi che non è tuttavia possibile quantificare. Dall'altra, in quanto autorità centrale, ai sensi delle due Convenzioni, all'UFG saranno inoltrate le richieste dall'estero, l'Ufficio dovrà poi trattarle o inoltrarle ai servizi competenti, e rinviare la conferma del trattamento, nonché, in singoli casi, occuparsi dell'assunzione formale delle prove (con eventuali procedure ricorsuali) e del conteggio dei costi.

4.1.2 Ripercussioni sul personale

In veste di autorità centrale, l'UFG è responsabile del trattamento delle domande estere e deve pertanto disporre delle risorse necessarie a questo scopo. Stimare l'aumento del numero di richieste dopo l'entrata in vigore delle Convenzioni è difficile ma si calcola almeno un onere operativo triplicato per le notificazioni e il conseguimento delle prove. In quanto nuova autorità centrale, l'UFG deve predisporre gli strumenti di lavoro necessari (tra l'altro una guida all'assistenza giudiziaria in materia amministrativa) e fungere da consulente per le autorità svizzere e straniere. Viste le incertezze rimanenti circa l'onere effettivo dei nuovi compiti, presso l'UFG sarebbero in un primo momento necessari 3 posti a tempo pieno di personale giuri-

⁷¹ RS 232.11

⁷² RS 232.12

⁷³ RS 232.14

dico e non giuridico. Il fabbisogno di personale dovrebbe essere oggetto di una nuova valutazione nel primo trimestre 2021. Questo fabbisogno supplementare può essere spiegato come segue:

- l'Ufficio federale di giustizia, in quanto autorità centrale, sarà tenuto a inoltrare alle autorità straniere le domande di notificazione delle autorità della Confederazione e dei Cantoni, se i documenti non possono essere notificati direttamente ai destinatari. Con la nuova base giuridica, secondo le esperienze maturate nel settore dell'assistenza giudiziaria in materia civile e penale, il numero delle richieste di notificazione aumenterà. Per ora le richieste sono circa 380 all'anno; sono sbrigate a titolo accessorio senza obbligo previsto in un accordo internazionale e con il personale attuale che è effettivamente impiegato per altre mansioni nell'assistenza giudiziaria in materia civile e penale. La necessità di diverse autorità svizzere, palesatasi negli ultimi anni, di poter inviare richieste di notificazione all'estero è uno dei motivi principali della ratifica proposta con il presente messaggio. Il nuovo obbligo previsto dalle Convenzioni sulla notificazione e sul conseguimento delle prove in materia amministrativa modifica le condizioni quadro per il disbrigo delle richieste di notificazione in questione. Negli ultimi anni, in particolare nel settore dell'assistenza giudiziaria internazionale, con l'entrata in vigore di nuove basi giuridiche bilaterali o multilaterali per la cooperazione internazionale in materia penale sono costantemente stati conferiti nuovi compiti all'UFG e il numero dei casi è costantemente aumentato nei tipi principali di affari. Questa accresciuta mole di lavoro ha potuto finora essere sbrigata a malapena con le risorse attuali, perché ha richiesto tempi di trattamento più lunghi. Ciò è tuttavia chiaramente in contraddizione con il principio della celerità⁷⁴ che vige nell'assistenza giudiziaria, ragione per cui i compiti supplementari nell'ambito dell'assistenza giudiziaria in materia amministrativa non possono essere affrontati con le risorse di personale attuali dell'UFG;
- anche i documenti finora notificati dal DFAE e dalle missioni svizzere per via diplomatica, saranno ora notificati per il tramite dell'autorità centrale. Perfino nei casi in cui sarebbe ammissibile la notificazione postale diretta, l'autorità centrale deve prestare il suo concorso, ad esempio per le ricerche di indirizzi e di luoghi di soggiorno, come mostra, anche in questo caso, l'esperienza in materia di assistenza giudiziaria in materia penale e civile. Inoltre, l'autorità centrale dovrà prestare consulenza alle autorità svizzere;
- l'autorità centrale dovrà esaminare preliminarmente la forma e il contenuto delle domande straniere di notificazione e a questo scopo possono essere necessari complementi o miglioramenti allo Stato richiedente. Inoltre, saranno necessari accertamenti preliminari come la ricerca di indirizzi presso i servizi del controllo abitanti. L'autorità centrale è inoltre tenuta a motivare in modo sufficiente i rifiuti di domande straniere. Anche in questo settore bisogna attendersi compiti di consulenza supplementari, ad esempio, nei con-

⁷⁴ Art. 17a della legge federale del 20 mar. 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP, RS 351.1).

fronti delle persone residenti in Svizzera alle quali sono direttamente notificati documenti dall'estero;

- le medesime considerazioni valgono per i compiti affidati all'UFG dalla Convenzione sul conseguimento delle prove. In particolare l'esame preliminare delle richieste straniere sarà impegnativo: si tratta di una materia amministrativa che rientra nel campo d'applicazione della Convenzione? Sono adempiute le condizioni della Convenzione? Quale autorità svizzera è competente per l'esecuzione? Anche la trasmissione dei mezzi di prova raccolti dall'autorità competente sotto il profilo materiale all'autorità straniera richiedente sarà fonte di una mole di lavoro supplementare per l'UFG, come lo sarà pure la procedura di approvazione prevista dalla dichiarazione ad articolo 22.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Le due Convenzioni comprendono anche il diritto amministrativo cantonale. In altre parole, anche i Cantoni possono notificare i propri documenti amministrativi a un destinatario in uno Stato contraente secondo la normativa prevista dalla Convenzione n. 94 e ciò dovrebbe permettere semplificazioni. Se le richieste di conseguimento delle prove da parte dell'autorità di uno Stato contraente riguardano il diritto amministrativo cantonale o un procedimento amministrativo cantonale, la richiesta sarà certo ricevuta dall'UFG in quanto autorità centrale, ma sarà poi trasmessa al competente servizio cantonale. Per i Cantoni non vi è da attendersi alcun onere degno di nota.

5 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

5.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016⁷⁵ sul programma di legislatura 2015–2019, né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁷⁶ sul programma di legislatura 2015–2019. Come illustrato nel numero 1, a causa dei lavori interni dell'Amministrazione relativi all'esecuzione delle misure d'accompagnamento, il presente progetto è stato avviato dopo l'approvazione del programma di legislatura.

5.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non ha alcun rapporto diretto con le strategie del Consiglio federale.

⁷⁵ FF 2016 909

⁷⁶ FF 2016 4605

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il presente progetto si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost. secondo cui gli affari esteri rientrano nella competenza della Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, ad eccezione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù di una legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997⁷⁷ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; LOGA). Non vi è una tale norma di delega, ragion per cui l'approvazione delle due Convenzioni è di competenza dell'Assemblea federale.

Le modifiche delle leggi d'esecuzione si fondano sulle disposizioni della Cost. in cui sono previste le relative competenze.

6.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se per la loro attuazione è necessario emanare leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002⁷⁸ sul Parlamento, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forme direttamente vincolanti e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che, in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost. sono emanate sotto forma di legge federale.

Le due Convenzioni disciplinano questioni relative alla notificazione e all'assistenza in materia amministrativa, che a livello nazionale sono disciplinate in una legge. Riguardano la situazione giuridica dei privati che ricevono le notificazioni, sono interessati dal conseguimento delle prove e si ripercuotono sulle loro situazioni giuridiche in procedimenti amministrativi o di giurisdizione amministrativa stranieri. Inoltre riguardano anche le notificazioni e il conseguimento di prove all'estero di cui i Cantoni necessitano secondo il loro diritto. Sono pertanto disposizioni importanti che contengono norme di diritto.

Il decreto federale sull'approvazione delle convenzioni deve pertanto sottostare a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

In virtù dell'articolo 141a Cost., se il decreto di approvazione di un trattato internazionale sottostà a referendum facoltativo, l'Assemblea federale può includere nel decreto le modifiche legislative necessarie per l'attuazione del trattato. Le disposizioni legali proposte dal disegno attuano le Convenzioni. In alcuni settori, occorre semplificare in particolare le vie di notificazione transfrontaliere, così come illustrato nella Convenzione n. 94. Occorre inoltre conferire al Consiglio federale la facoltà

⁷⁷ RS 172.010

⁷⁸ RS 171.10

di concludere autonomamente accordi bilaterali sull'assistenza amministrativa e giudiziaria in materia amministrativa. Le modifiche di legge che figurano nell'allegato al decreto federale servono pertanto all'attuazione delle due Convenzioni e possono quindi essere integrate nel decreto d'esecuzione.

6.3 Entrata in vigore

Le disposizioni delle due Convenzioni sull'entrata in vigore sono identiche. Per la Svizzera entrano in vigore il primo giorno del terzo mese successivo al deposito dello strumento di ratifica⁷⁹. Il Consiglio federale provvede a depositare lo strumento di ratifica dopo la scadenza del termine referendario o dopo che il decreto federale è stato accettato in un'eventuale votazione su referendum. L'articolo 4 capoverso 2 del decreto federale conferisce al Consiglio federale la competenza di decidere l'entrata in vigore della modifica delle leggi d'esecuzione delle due Convenzioni.

⁷⁹ Art. 17 cpv. 3 della Convenzione n. 94; art. 23 cpv. 3 della Convenzione n. 100.