



## Informazione n. 16

---

Data:	1° dicembre 2016
Destinatari:	Autorità cantonali di vigilanza, uffici d'esecuzione
Oggetto:	Sequestro dei beni di Stati esteri e organizzazioni internazionali

---

*Particolarità inerenti all'esecuzione forzata per quanto riguarda i valori patrimoniali di Stati esteri e organizzazioni internazionali, soprattutto nell'ambito dei sequestri*

### A. Obiettivo di questa informazione

1. Nella procedura dell'esecuzione forzata è necessario considerare determinate particolarità vista l'immunità degli Stati e delle organizzazioni internazionali e i loro rispettivi valori patrimoniali. Qualora la Svizzera non rispetti le norme di diritto internazionale in merito all'immunità di Stati esteri e di organizzazioni internazionali può, nel concreto, costituire un atto illecito, che comporta la responsabilità internazionale della Svizzera.

2. La presente informazione, frutto della collaborazione con la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP)<sup>1</sup> nel Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), è volta a rammentare gli aspetti dell'immunità, della procedura di sequestro e della notifica. La presente informazione aggiorna e sostituisce il documento del Dipartimento federale di giustizia e polizia dell'8 luglio 1986 dal titolo «Sequestro del patrimonio di Stati esteri».

### B. La tutela di beni patrimoniali statali secondo il diritto internazionale

3. Secondo il diritto internazionale gli Stati godono di immunità, che comprende l'immunità di giurisdizione e l'immunità di esecuzione. L'immunità di giurisdizione vale in linea di principio soltanto per gli atti compiuti da uno Stato nell'esercizio del potere pubblico («acta iure imperii»), ma non per gli atti compiuti in qualità di soggetto del diritto privato («acta iure gestionis», cfr. n. 11). L'immunità di esecuzione vale solo per i beni di uno Stato destinati a svolgere compiti di pubblico imperio (cfr. n. 13).

4. Secondo il diritto internazionale i beni degli Stati destinati a svolgere compiti di pubblico imperio non devono essere oggetto di misure coercitive. Tale principio è sancito da diverse convenzioni internazionali, segnatamente:

5. La Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche (RS 0.191.01, di seguito: CVD) sancisce nell'articolo 22 capoverso 3 che i beni delle missioni diplomatiche non possono essere oggetto di perquisizione, requisizione, sequestro o esecuzione forzata. Lo stesso vale per analogia per le rappresentanze permanenti a Ginevra. L'articolo 31 capoverso 4 della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari (RS 0.191.02, di seguito: CVC) sancisce la stessa immunità per i beni delle rappresentanze consolari.

---

<sup>1</sup> L'attuale indirizzo della DDIP e ulteriori informazioni sono disponibili sul sito <https://www.eda.admin.ch/eda/it/home.html> > Il DFAE > Organizzazione del DFAE > Direzioni e divisioni > Direzione del diritto internazionale pubblico

6. La Convenzione europea del 16 maggio 1972 sull'immunità degli Stati (RS 0.273.1) prevede, in virtù dell'articolo 23, che di norma non si può procedere all'esecuzione forzata né ad alcuna misura conservativa sui beni di un altro Stato contraente.

7. Nel dicembre 2004 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni (di seguito: Convenzione ONU), ratificata dalla Svizzera il 16 aprile 2010 e non ancora entrata in vigore. La Convenzione ONU ad ora non è ancora entrata in vigore. Tuttavia codifica parzialmente il diritto internazionale consuetudinario ed è applicabile in tale misura.

8. Uno Stato può rinunciare alla sua immunità di esecuzione. È necessario che la rinuncia si riferisca esplicitamente alla controversia e che descriva gli averi o i beni facenti parte della rinuncia.

### **C. Condizioni generali per il sequestro di beni**

9. In virtù dell'articolo 271 della legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento (LEF, RS 281.1), un creditore può chiedere il sequestro di un credito scaduto qualora vi sia una richiesta di sequestro, un bene suscettibile a sequestro e una causa di sequestro. Se il debitore è uno Stato le cause di sequestro sono il sequestro all'estero conformemente all'articolo 271 capoverso 1 numero 4 LEF o un sequestro a causa di un titolo di rigetto definitivo conformemente all'articolo 271 capoverso 1 numero 6 LEF.

10. Possono essere sequestrati soltanto i beni pignorabili. In virtù dell'articolo 92 capoverso 1 numero 11 LEF, i beni di uno Stato estero o di una banca centrale estera destinati a svolgere compiti di pubblico imperio non sono pignorabili. Inoltre l'articolo 30a LEF contiene un'esplicita riserva per i trattati internazionali. In tal modo la LEF tiene conto dell'immunità degli Stati sancita dal diritto internazionale pubblico. Nell'attuare tali norme occorre osservare le seguenti particolarità.

#### 11. Atto di «iure gestionis»

Gli Stati godono dell'immunità di giurisdizione per gli atti compiuti nell'esercizio delle prerogative del potere pubblico («acta iure imperii»), ma non per gli atti di natura diversa («acta iure gestionis») (DTF 111 la 62 consid. 7.b, 110 II 255 3a; 110 la 43 consid. 4.b, 108 III 107 consid. 1, 106 la 142 consid. 3.a). La convenzione ONU prevede, tra l'altro, un elenco di atti che valgono come «iure gestionis» (art. 10-16 Convenzione ONU).

Pertanto per quanto riguarda il sequestro di beni di Stati esteri si pone in primo luogo la questione della natura del credito in questione (134 III 122 consid. 5.2.1; DTF 110 II 255 consid. 2a). Soltanto una richiesta di sequestro basata su un credito che risulta da un atto di «iure gestionis» dello Stato in questione non è contemplata dall'immunità degli Stati (DTF 130 III 136, consid. 2.1, 124 III 382 consid. 4a).

#### 12. Nesso con la Svizzera

Per un sequestro in Svizzera occorre, secondo la giurisprudenza costante (DTF 134 III 122 consid. 5.2.2, 135 III 608 consid. 4), che il rapporto giuridico esistente abbia un nesso sufficiente con il territorio svizzero. Tale nesso sussiste qualora l'obbligazione sia stata fondata in Svizzera, sia da svolgere in Svizzera o qualora uno Stato estero, in qualità di debitore, abbia svolto atti appropriati per poter determinare in Svizzera un luogo di esecuzione (DTF 106 la 142 consid. 3.b, 4 e 5). Solo il fatto che i beni del debitore si trovino in Svizzera o che il sequestro si basi su una sentenza di un Tribunale arbitrale con sede in Svizzera non è sufficiente.

### 13. Destinazione dei beni

È possibile escludere l'esecuzione forzata dei beni appartenenti a Stati esteri anche grazie alla destinazione dei relativi beni.

Non può essere chiesto il sequestro dei beni destinati a compiti che incombono allo Stato quale detentore dell'autorità sovrana (DTF 111 la 62 consid. 7.b, 108 III 107 consid. 1, DTF 86 I 23, consid. 5). Soprattutto gli oggetti delle rappresentanze diplomatiche, come per esempio i mobili e i mezzi di trasporto non possono essere oggetto di esecuzioni forzate (art. 22 n. 3 CVD). In pratica gli oggetti delle rappresentanze consolari godono della stessa tutela di cui godono gli oggetti delle rappresentanze diplomatiche. Lo stesso vale per i conti bancari destinati all'esercizio dei compiti inerenti alle rappresentanze diplomatiche e consolari, alle missioni speciali, alle missioni presso organizzazioni internazionali o alle delegazioni negli organi delle organizzazioni internazionali o alle conferenze internazionali (DTF 86 I 23, consid. 5; art. 21 par. 1 lett. a in combinato disposto con l'art. 19 lett. c della Convenzione ONU).

Anche un aereo di uno Stato estero nel quale viaggiano un capo di Stato o altri alti funzionari in missione ufficiale è destinato all'esercizio del potere pubblico. In virtù dell'articolo 3 paragrafo 1 lettera a della Convenzione del 29 maggio 1933 per l'unificazione di certe norme relative al sequestro conservativo degli aeromobili (RS 0.748.671) gli aeromobili adibiti ad un servizio di Stato sono esenti da sequestro conservativo (cfr. anche art. 86 in combinato disposto con art. 81 cpv. 1 lett. a della legge federale sulla navigazione aerea; RS 748.0).

Invece il Tribunale federale considera il denaro contante e i titoli che evidentemente non sono volti all'esercizio del potere pubblico e sono dunque paragonabili ai semplici attivi finanziari di una persona di diritto privato come pignorabili (DTF 111 la 62 consid. 7b).

## **D. Particolarità di organizzazioni internazionali, beni culturali e banche centrali**

### 14. Organizzazioni internazionali

La Svizzera distingue tra diverse categorie di organizzazioni internazionali. In virtù dell'articolo 2 capoverso 1 lettera a e b della legge federale sui privilegi, le immunità e le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (LSO; RS 192.12), le organizzazioni intergovernative e le istituzioni internazionali godono di immunità *assoluta* a causa dei trattati internazionali conclusi con il Consiglio federale. Pertanto in linea generale i loro beni non possono essere oggetto di misure di esecuzione forzata da parte delle autorità svizzere.

Di norma le organizzazioni intergovernative e le istituzioni internazionali godono anche dell'immunità di giurisdizione assoluta; ciò può causare difficoltà nel procedimento esecutivo, tanto più che un'organizzazione non può essere obbligata a sottoporsi alla giurisdizione dei tribunali svizzeri per far valere la sua immunità dalle misure di esecuzione forzata.

Un accordo di sede stretto dalla Svizzera con un'organizzazione internazionale con sede in Svizzera stabilisce se e in quale misura quest'ultima goda di privilegi e immunità. In virtù dell'articolo 30 lettera a LSO, il DFAE può dare informazioni sui privilegi, le immunità e le facilitazioni accordati conformemente a tale legge, sui beneficiari e il relativo campo d'applicazione. Sulla relativa pagina internet del DFAE<sup>2</sup> è disponibile la lista delle organizzazioni con le quali la Svizzera ha concluso un accordo in merito ai privilegi e le immunità; tale lista presenta riferimenti al testo dei rispettivi accordi, determinante per il campo d'applicazione dei privilegi e delle immunità di un'organizzazione.

---

<sup>2</sup> <https://www.eda.admin.ch/eda/it/home.html> > Organizzazioni internazionali > Organizzazioni internazionali in Svizzera, cfr. anche le coordinate della nota 1.

Secondo l'accordo di sede un'organizzazione internazionale può rinunciare alla sua immunità (cfr. anche n. 19). È necessario che la rinuncia si riferisca esplicitamente ad una controversia e che descriva gli averi o il patrimonio oggetto della rinuncia.

#### 15. Banche centrali

In virtù dell'articolo 92 capoverso 1 numero 11 LEF (cfr. anche art. 19 lett. c in combinato disposto con l'art. 21 n. 1 lett. c della Convenzione ONU), in linea generale i beni di una banca centrale estera sono impignorabili e pertanto non possono essere sequestrati.

### **E. Beni culturali**

#### 16. Beni culturali

Conformemente al diritto internazionale consuetudinario i beni culturali statali sono impignorabili. In merito occorre distinguere tra beni culturali con garanzia di restituzione e beni statali senza garanzia di restituzione.

##### 16.1 Beni culturali con garanzia di restituzione

Se dei beni culturali sono stato prestati in Svizzera e si trovano nel medesimo Paese, né i privati né le autorità possono far valere pretese giuridiche nei loro confronti nel caso in cui per tali beni ci sia una garanzia di restituzione in virtù dell'articolo 10 e seguenti della legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali (art. 13 LTBC, RS 444.1). Tali pretese giuridiche comprendono anche le decisioni di sequestro. Pertanto anche beni culturali dati in prestito per i quali è prevista una garanzia di restituzione non possono essere sequestrati.

##### 16.2 Beni culturali senza garanzia di restituzione

Qualora non vi fosse garanzia di restituzione, vale il principio secondo il quale non possono essere disposte misure coercitive per quanto attiene i beni culturali statali poiché devono essere considerati come beni relativi ad atti di potere sovrano (cfr. anche art. 19 lett. c in combinato disposto con l'art. 21 n. 1 lett. d ed e della Convenzione ONU).

### **F. Valutazione ed esecuzione dei sequestri**

17. Spetta al tribunale competente in materia di arresto valutare se la domanda di sequestro è ammissibile (art. 272 cpv. 1 LEF); deve inoltre valutare se i beni oggetto del sequestro godano dell'immunità di uno Stato (o di una organizzazione internazionale) (DTF 136 III 379 consid. 3.2). Qualora i beni dovessero godere dell'immunità dall'esecuzione, il tribunale competente in materia di arresto rifiuta la domanda di sequestro (almeno per quanto riguarda i beni che dispongono di immunità). Il tribunale competente in materia di sequestro, eventualmente dopo un'ulteriore valutazione nell'ambito della procedura di ricorso contro la domanda di sequestro, è competente anche per quanto attiene l'immunità (DTF 136 III 379, consid. 3.1).

18. Le autorità di vigilanza cantonali possono constatare su denuncia o d'ufficio la nullità di un decreto di sequestro (art. 22 cpv. 1 LEF; DTF 136 III 379, consid. 3.2). L'ufficio di esecuzione può negare l'esecuzione purché il decreto di sequestro sia indubbiamente nullo (art. 22 LEF), ad esempio qualora riguardi oggetti che a causa della loro natura o che per legge non possono essere sequestrati o pignorati (art. 92 cpv. 1 n. 11 LEF in combinato disposto con l'art. 275 LEF, DTF 106 III 104) e qualora sia evidente che sono state violate le regole in merito all'immunità (DTF 136 III 379, consid. 3.2).

## G. Notificazione

### 19. Metodo di notificazione

È necessario notificare il verbale di sequestro per via diplomatica qualora il debitore sia uno Stato estero oppure un'organizzazione internazionale. A sua volta l'ufficio di esecuzione è tenuto a notificare il sequestro di crediti per via diplomatica qualora il destinatario (nel concreto il terzo debitore) sia uno Stato estero o un'organizzazione internazionale. Occorre trasmettere il verbale da notificare all'Ufficio federale di giustizia (di seguito: UFG<sup>3</sup>) che lo inoltrerà al DFAE. Se il destinatario è uno Stato, il DFAE trasmetterà (di norma<sup>4</sup>) una domanda di notificazione all'Ambasciata svizzera in loco, che trasmetterà i documenti al Ministero degli esteri locale mediante una nota diplomatica. La ricevuta dello Stato estero vale come attestato di notificazione; vale segnatamente come ricevuta la nota diplomatica della rappresentanza svizzera con la ricevuta datata del Ministero degli esteri. Il DFAE esorta le organizzazioni internazionali che godono di immunità assoluta a comunicargli la rinuncia alla loro immunità e il consenso alla notificazione del verbale di sequestro. Tali atti devono essere consegnati all'UFG in duplice copia.

### 20. Scadenze

In generale, per quanto riguarda le scadenze, spetta all'ufficio di esecuzione valutare se concedere una scadenza più lunga di quella prevista dalla legge o se prorogarla, qualora una persona coinvolta nel procedimento abiti all'estero (art. 33 cpv. 2 LEF). In virtù dell'articolo 16 paragrafo 4 e 5 della Convenzione europea sull'immunità degli Stati del 16 maggio 1972 (RS 0.273.1), le scadenze legali per prendere parte alla procedura iniziano a decorrere due mesi dopo il ricevimento della nota diplomatica; le autorità, qualora stabilire le scadenze sia di loro competenza, non possono fissare un termine che scada prima di due mesi dopo il ricevimento della nota (sia che si tratti di una scadenza espressa in giorni sia che si tratti di una data fissa). La Svizzera attua questa disposizione per analogia a tutti gli Stati, anche se non sono Stati firmatari della Convenzione (DTF 136 III 575 consid. 4.3.3.). Tale proroga della scadenza è necessaria affinché lo Stato debitore abbia tempo a sufficienza per informare l'autorità competente e per prendere le dovute misure.

È consigliabile prolungare esplicitamente in anticipo la scadenza per motivi legati alla certezza del diritto e per evitare procedure di ricorso gravose (cfr. DTF 136 III 575). Sono tuttavia possibili due alternative: fissare un termine di 60 (o più) giorni a partire dalla notificazione del verbale di sequestro oppure fissare data fissa per esercitare il diritto di opposizione. Nell'ultimo caso l'UFG consiglia di fargli pervenire la domanda di notificazione al più tardi quattro mesi prima della scadenza, viste le particolarità delle disposizioni legate alle scadenze e la prassi di notificazione<sup>5</sup>.

### 21. Traduzione

Nel trasmettere i verbali di sequestro all'UFG, occorre allegare agli atti da notificare una loro traduzione nella lingua ufficiale dello Stato estero (o in un'altra lingua accettata da quest'ultimo<sup>6</sup>).

ALTA VIGILANZA IN MATERIA DI ESECUZIONE E FALLIMENTO

Prof. Rodrigo Rodriguez

<sup>3</sup> Ufficio federale di giustizia, assistenza giudiziaria internazionale, Bundesrain 20, 3003 Berna

<sup>4</sup> In casi particolari (p. es. quando non vi è un'Ambasciata svizzera in loco) il DFAE sceglie un altro metodo di notificazione

<sup>5</sup> <http://www.rhf.admin.ch/rhf/it/home.html> > Guida all'assistenza giudiziaria > Indice dei paesi > Aiuto sulle pagine dei paesi > Notificazione ad uno Stato estero

<sup>6</sup> Le pagine dei Paesi della Guida all'assistenza giudiziaria dell'UFG (<http://www.rhf.admin.ch/rhf/it/home.html> > Guida all'assistenza giudiziaria > Indice dei paesi > Pagine dei paesi) presentano informazioni anche su eventuali ulteriori lingue accettate, cfr. nota precedente.