

12.069

Messaggio

concernente la legge federale sulla competenza di concludere trattati internazionali di portata limitata e sull'applicazione provvisoria dei trattati internazionali

(Modifica della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione e della legge sul Parlamento)

del 4 luglio 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulla competenza di concludere trattati internazionali di portata limitata e sull'applicazione provvisori dei trattati internazionali (modifica della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione e della legge sul Parlamento).

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2010 | M | 10.3354 | Base legale per la conclusione di trattati internazionali da parte del Consiglio federale (S 9.6.10. Commissione della politica estera CS 10.038; N 17.12.10) |
| 2010 | M | 10.3366 | Base legale per la conclusione di trattati internazionali da parte del Consiglio federale (N 7.6.10. Commissione dell'economia e dei tributi CN 10.050; S 16.12.10) |

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

4 luglio 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

In risposta a due mozioni, il presente disegno intende precisare e completare le condizioni per la conclusione autonoma da parte del Consiglio federale dei trattati internazionali di portata limitata. Prevede inoltre di conferire, a determinate condizioni, un effetto vincolante al parere delle commissioni competenti in merito all'applicazione provvisoria dei trattati internazionali. A tal fine è necessario modificare la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione e la legge sul Parlamento.

Per mettere in atto la prima misura, ossia quella di precisare e completare le condizioni per la conclusione autonoma di trattati internazionali da parte del Consiglio federale, il presente disegno prevede alcune modifiche dell'articolo 7a capoverso 2 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), che conferisce al Consiglio federale la competenza di concludere autonomamente determinati trattati internazionali. Il disegno precisa la categoria dei cosiddetti trattati esecutivi (art. 7a cpv. 2 lett. b) e sopprime una delle categorie di trattati di portata limitata (quelli che concernono materie rientranti nella sfera di competenze del Consiglio federale e per le quali risulta opportuna una normativa a livello di trattato internazionale; art. 7a cpv. 2 lett. c). Inoltre introduce una restrizione per la categoria dei trattati internazionali che sono diretti alle autorità e disciplinano questioni tecnico-amministrative (art. 7a cpv. 2 lett. d) e ne estrapola il criterio degli importanti dispendi finanziari inserendolo come criterio a sé stante in un nuovo capoverso. Questo nuovo capoverso 4 elenca i criteri che escludono la portata limitata di un trattato. Non sono in particolare considerati di portata limitata i trattati internazionali che adempiono le condizioni per il referendum facoltativo e quelli che contengono disposizioni su materie di esclusiva competenza dei Cantoni. Infine, il nuovo capoverso precisa il limite a partire dal quale un trattato internazionale causa importanti dispendi finanziari e non può pertanto più essere considerato di portata limitata.

Per attuare la seconda misura, ossia quella di consentire l'applicazione provvisoria di trattati internazionali soltanto previa approvazione delle commissioni parlamentari competenti, il Consiglio federale propone di modificare la legge sul Parlamento (LParl) e la LOGA: se almeno due terzi dei membri di entrambe le commissioni competenti delle Camere federali sono contrari all'applicazione provvisoria di un trattato internazionale, il Consiglio federale dovrà rinunciarvi.

Indice

Compendio	6670
1 Punti essenziali del disegno	6673
1.1 Situazione iniziale	6673
1.1.1 Mozioni	6673
1.1.2 Precedenti controversi	6674
1.1.3 Situazione giuridica attuale	6676
Competenze del Consiglio federale e dell'Assemblea federale in materia di conclusione di trattati internazionali	6676
Applicazione provvisoria dei trattati internazionali	6680
1.1.4 Relazione con altri interventi parlamentari	6683
1.2 Modifiche proposte	6683
1.2.1 Trattati di portata limitata	6683
1.2.2 Applicazione provvisoria	6684
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	6684
1.3.1 Trattati di portata limitata	6684
1.3.2 Applicazione provvisoria	6686
1.4 Risultati della consultazione	6687
1.4.1 Introduzione	6687
1.4.2 Conclusione di trattati internazionali di portata limitata (modifica dell'articolo 7a LOGA)	6687
1.4.3 Applicazione provvisoria (modifica degli art. 152 LParl e 7b LOGA)	6687
1.5 Diritto comparato	6688
1.5.1 Germania	6688
1.5.2 Francia	6688
1.5.3 Italia	6688
1.5.4 Paesi Bassi	6689
1.5.5 Stati Uniti	6689
1.5.6 Conclusioni	6690
1.6 Interventi parlamentari	6691
2 Commento ai singoli articoli	6691
3 Ripercussioni	6699
3.1 Per la Confederazione	6699
3.2 Per i Cantoni e per l'economia	6700
4 Programma di legislatura	6700
5 Aspetti giuridici	6700
5.1 Costituzionalità	6700
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	6700
5.3 Forma dell'atto	6701

Legge federale sulla competenza di concludere trattati internazionali di portata limitata e sull'applicazione provvisoria dei trattati internazionali (Modifica della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione e della legge sul Parlamento) *(Disegno)*

6703

Messaggio

1 **Punti essenziali del disegno**

1.1 **Situazione iniziale**

1.1.1 **Mozioni**

Il 27 maggio 2010 la Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) ha presentato la mozione 10.3354 dal seguente tenore:

«Il Consiglio federale è incaricato di adeguare le basi legali affinché possa concludere autonomamente trattati internazionali soltanto se autorizzato da una legge federale o da un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. Per quanto concerne i trattati di importanza minore, la cui approvazione deve restare di sua competenza esclusiva, il Consiglio federale deve proporre un elenco degli ambiti interessati da integrare nella LOGA. In futuro l'applicazione provvisoria di trattati di questo tipo dovrà essere approvata dalla commissione parlamentare incaricata dell'esame preliminare».

Il nostro Consiglio ha proposto di accoglierla, precisando quanto segue:

«Per quanto riguarda l'applicazione provvisoria dei trattati che può concludere autonomamente, il Consiglio federale non vede alcun motivo che giustifichi l'adozione della misura auspicata. Infatti, non ritiene necessario applicare un tale trattato in via provvisoria, salvo approvazione del Parlamento, poiché è autorizzato a firmarlo e a decidere la sua entrata in vigore in Svizzera di proprio grado».

Il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno approvato la mozione rispettivamente nella sessione estiva 2010 e nella sessione invernale 2010.

Il 2 giugno 2010 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha presentato una mozione simile (10.3366), dal seguente tenore:

«Il Consiglio federale è incaricato di adeguare le basi legali affinché possa concludere autonomamente trattati internazionali soltanto se autorizzato da una legge federale o da un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. Per quanto concerne i trattati di importanza minore, la cui approvazione deve restare di sua competenza esclusiva, il Consiglio federale deve proporre adeguamenti, come ad esempio un elenco degli ambiti interessati da integrare nella legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione. Si tratta in particolare di impedire che il Parlamento sia di nuovo costretto ad approvare a posteriori un trattato concluso dal Consiglio federale, come è avvenuto per l'accordo di assistenza amministrativa siglato con gli Stati Uniti nell'ambito della vicenda UBS.

In futuro l'applicazione provvisoria di trattati dovrà essere approvata dalla commissione parlamentare incaricata dell'esame preliminare».

Il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati l'hanno approvata rispettivamente nella sessione estiva 2010 e nella sessione invernale 2010.

Le mozioni citate chiedono l'adozione di misure in due ambiti distinti: quello della conclusione dei trattati internazionali da parte del Consiglio federale, da una parte, e quello della loro applicazione provvisoria, dall'altra.

Tali ambiti sono retti rispettivamente dagli articoli 7a e 7b della legge del 21 marzo 1997¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e dall'articolo 152 della legge del 13 dicembre 2002² sul Parlamento (LParl).

Per quanto riguarda la conclusione autonoma di trattati internazionali da parte del Consiglio federale, le mozioni chiedono un adattamento delle pertinenti basi legali, affinché il Consiglio federale possa concludere autonomamente trattati internazionali soltanto fondandosi su una delega prevista da una legge federale o da un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. Come osservato nella risposta alle mozioni, questa condizione corrisponde a quanto previsto dal diritto in vigore e non è quindi necessario adottare provvedimenti. Gli articoli 166 capoverso 2 della Costituzione federale³ (Cost.) e 7a capoverso 1 LOGA prevedono infatti che il Consiglio federale possa concludere trattati internazionali soltanto se tale competenza gli è conferita da una legge federale o un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. Le mozioni chiedono inoltre di precisare la competenza del Consiglio federale, sancita dall'articolo 7a capoverso 2 LOGA, di concludere autonomamente trattati internazionali di portata limitata, includendovi ad esempio un elenco dei settori contemplati. Secondo la mozione 10.3366 della CET-N, l'obiettivo è in particolare di impedire che il Parlamento sia di nuovo costretto ad approvare posteriormente un trattato concluso dal Consiglio federale, come è avvenuto per l'accordo di assistenza amministrativa concluso con gli Stati Uniti nell'ambito della vicenda UBS.

In riferimento all'applicazione provvisoria dei trattati internazionali, le mozioni chiedono la modifica delle pertinenti basi legali (LParl) di modo che un trattato internazionale non possa più essere applicato provvisoriamente senza l'approvazione dalla commissione parlamentare incaricata dell'esame preliminare secondo l'articolo 152 capoverso 3^{bis} LParl.

1.1.2 Precedenti controversi

Poiché una delle mozioni si riferisce esplicitamente al caso UBS, in questa sede ne ricordiamo i principali elementi. Ci soffermeremo inoltre anche su un altro trattato la cui conclusione e applicazione provvisoria ha dato adito a controversie.

Il caso UBS

Il 19 agosto 2009 il Consiglio federale ha concluso un Accordo con gli Stati Uniti concernente la domanda di assistenza amministrativa relativa a UBS da parte dell'*Internal Revenue Service (IRS)*⁴. In base a tale Accordo la Svizzera s'impegnava a trattare una domanda di assistenza amministrativa degli Stati Uniti relativa a 4450 clienti di UBS in cambio dell'abbandono della causa civile *John Doe Summons*, avviata dall'IRS dinanzi ai tribunali americani per costringere l'UBS a fornire

¹ RS 172.010

² RS 171.10

³ RS 101

⁴ RU 2009 5669

al fisco statunitense i dati di circa 52 000 titolari di conti. L'Accordo del 19 agosto 2009 mirava a riportare la domanda unilaterale d'informazione dell'IRS entro i binari dell'assistenza amministrativa prevista dalla Convenzione del 2 ottobre 1996 contro la doppia imposizione (CDI-USA)⁵, al fine di prevenire un potenziale conflitto di sovranità.

Il nostro Consiglio aveva concluso autonomamente tale Accordo, fondandosi sull'articolo 7a capoverso 2 lettere b e c LOGA in combinato disposto con l'articolo 25 CDI-USA. Era infatti del parere che l'Accordo del 19 agosto 2009⁶ rimanesse nell'ambito della CDI-USA, limitandosi a precisarla.

In una decisione del 21 gennaio 2010, il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha tuttavia sancito che l'Accordo del 19 agosto 2009 è un accordo consensuale e che pertanto non può comportare una modifica della CDI-USA⁷. Quest'ultima limita la concessione dell'assistenza giudiziaria ai casi di «truffa e delitti analoghi», il che, secondo il TAF, non include, contrariamente a quanto previsto dall'Accordo del 2009, la sottrazione fiscale continua di importi notevoli. La decisione impediva pertanto l'assistenza amministrativa in tali casi.

In seguito alla decisione del TAF, il 31 marzo 2010 la Svizzera e gli Stati Uniti hanno firmato un Protocollo di emendamento dell'Accordo del 19 agosto 2009. Tale Protocollo introduce vari adattamenti di carattere formale che permettono di chiarire la natura giuridica dell'Accordo riveduto del 19 agosto 2009. Il Protocollo fornisce un'interpretazione autentica della nozione di «truffa e delitti analoghi», includendovi anche la sottrazione fiscale continua di importi notevoli. Il Protocollo è stato sottoposto per approvazione dell'Assemblea federale conformemente all'articolo 166 cpv. 2 Cost.⁸.

Per permettere alla Svizzera di rispettare gli impegni assunti con l'Accordo del 19 agosto 2009, il Consiglio federale ha deciso, conformemente a quanto previsto dall'articolo 7b LOGA, di applicare provvisoriamente il Protocollo a partire dalla data della firma, ossia dal 31 marzo 2010, nonostante l'opinione contraria delle commissioni parlamentari competenti (CPE-S e CET-N), consultate in virtù dell'articolo 152 capoverso 3^{bis} LParl. Il Consiglio federale motivava la sua decisione con la necessità di tutelare gli interessi fondamentali della Svizzera e con l'urgenza particolare richiesta dalla situazione⁹.

Il 17 giugno 2010 l'Assemblea federale ha infine approvato l'Accordo con gli Stati Uniti riveduto¹⁰.

L'Accordo sulla circolazione aerea concluso con la Germania

L'accordo fra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania «sulla gestione del controllo della circolazione aerea su territorio tedesco da parte della Confederazione Svizzera e sulle ripercussioni dell'esercizio dell'aeroporto di Zurigo sul territorio della Repubblica federale di Germania» è stato firmato il 18 ottobre 2001¹¹ dai rappresentanti dei due Paesi. L'accordo intendeva risolvere le

⁵ RS **0.672.933.61**

⁶ FF **2010** 2725

⁷ DTAF 2010/7

⁸ RU **2010** 1459

⁹ FF **2010** 2622 seg.

¹⁰ Per il testo consolidato dell'accordo, cfr. RS **0.672.933.612**.

¹¹ FF **2002** 3086

divergenze esistenti da molto tempo con la Germania in merito alle modalità del traffico aereo sul territorio tedesco di aerei che atterrano o decollano all'aeroporto di Zurigo-Kloten. Affinché entrasse in vigore, l'accordo doveva essere approvato dall'Assemblea federale. L'articolo 16 dell'accordo prevedeva tuttavia l'applicazione provvisoria e immediata di determinate misure volte a ridurre il traffico aereo sopra il territorio tedesco. Il nostro Consiglio ha pertanto ordinato l'applicazione provvisoria di tali misure dal 19 e dal 27 ottobre 2001. Successivamente, le Camere federali si sono rifiutate di approvare l'Accordo (decisione di non entrare in materia da parte del Consiglio nazionale del 19 giugno 2002 e rifiuto nella votazione da parte del Consiglio degli Stati il 18 marzo 2003). A seguito di tale rifiuto è stato necessario istradare nuove trattative con la Germania per tentare di risolvere i problemi rimasti in sospeso. L'Accordo ha dato lo spunto per la codificazione della procedura di applicazione provvisoria dei trattati internazionali, adottata l'8 ottobre 2004 ed entrata in vigore il 1° aprile 2005 (cfr. art. 7b LOGA e. 152 cpv. 3^{bis} LParl)¹².

1.1.3 Situazione giuridica attuale

Competenze del Consiglio federale e dell'Assemblea federale in materia di conclusione di trattati internazionali

Le autorità federali concludono i trattati internazionali seguendo la procedura ordinaria o secondo quella semplificata. Nella *procedura ordinaria* l'Assemblea federale approva i trattati negoziati e firmati dal nostro Consiglio. L'approvazione avviene prima della ratifica da parte del Consiglio federale e pertanto prima dell'entrata in vigore dei trattati. Nella *procedura semplificata*, invece, non è necessaria l'approvazione da parte del Parlamento. Il Consiglio federale può quindi concludere autonomamente il trattato in questione. Allo scopo è necessaria un'autorizzazione in una legge federale o in un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale (art. 166 cpv. 2 Cost., 24 cpv. 2 LParl e 7a cpv. 1 LOGA).

Delega specifica in una legge

L'articolo 7a cpv. 1 LOGA prevede che «il Consiglio federale può concludere autonomamente trattati internazionali nella misura in cui ne sia autorizzato da una legge federale o da un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale». Numerose leggi federali prevedono pertanto deleghe settoriali che conferiscono al Consiglio federale la competenza di concludere trattati internazionali in un determinato ambito. A titolo di esempio si possono citare l'articolo 22 della nuova legge dell'11 dicembre 2009¹³ sulla promozione della cultura, l'articolo 100 capoverso 2 della legge del 16 dicembre 2005¹⁴ sugli stranieri (LStr) o l'articolo 16j della legge del 7 ottobre 1983¹⁵ sulla promozione della ricerca e dell'innovazione.

¹² Cfr. Iv. Pa. 02.456, Spoerry – Escludere l'applicazione provvisoria di trattati internazionali che comportano svantaggi, nonché legge federale dell'8 ottobre 2004 sull'applicazione provvisoria di trattati internazionali (RU 2005 1245 e FF 2004 883).

¹³ RS 442.1

¹⁴ RS 142.20

¹⁵ RS 420.1; cfr. anche l'art. 31 del disegno di legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione, FF 2011 7909.

Queste clausole di delega non equivalgono tuttavia a un assegno in bianco: la legge deve prevedere linee guida precise per la delega al Consiglio federale del disciplinamento internazionale di una determinata materia¹⁶. Spesso tali autorizzazioni sono accompagnate da condizioni o precisazioni riguardo al contenuto del trattato in questione. Le autorizzazioni a favore del Consiglio federale sono legittimate dal fatto che figurano in un atto normativo approvato dall'Assemblea federale e sottostante a referendum.

Una delega al Consiglio federale della competenza di concludere trattati internazionali può essere inoltre anche prevista – esplicitamente o implicitamente – in un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. A titolo di esempio si può menzionare l'articolo 19 dell'Accordo del 21 settembre 2005¹⁷ tra il Consiglio federale svizzero e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità.

Trattati di portata limitata

L'articolo 7a capoverso 2 LOGA autorizza inoltre il Consiglio federale a concludere autonomamente trattati internazionali «di portata limitata». Rispetto al capoverso 1 si tratta di una clausola generale e sussidiaria: è di carattere generale poiché si applica a tutti i trattati di portata limitata, indipendentemente dall'ambito in questione, ed è sussidiaria poiché, in caso di delega settoriale in una legge speciale, la competenza del Consiglio federale non si fonda sull'articolo 7a capoverso 2 LOGA, bensì su tale delega settoriale, che costituisce una *lex specialis* e permette a maggior ragione di concludere anche trattati di portata limitata.

L'idea secondo cui il Consiglio federale può concludere autonomamente determinati trattati internazionali di portata limitata non è nuova. Sotto il regime della Costituzione federale del 1874, il Consiglio federale si fondava sul diritto consuetudinario per concludere autonomamente, ossia senza approvazione da parte del Parlamento, un gran numero di trattati internazionali. La giurisprudenza e la dottrina avevano individuato cinque categorie di trattati che il Consiglio federale poteva concludere autonomamente: 1) trattati che conferiscono nuovi diritti alla Svizzera senza imporre nuovi obblighi o la rinuncia a diritti esistenti; 2) trattati provvisori o urgenti; 3) trattati esecutivi di trattati anteriori; 4) trattati per la cui conclusione il Consiglio federale beneficia di una speciale autorizzazione concessa dall'Assemblea federale e 5) trattati su materie il cui disciplinamento interno è di competenza esclusiva del Consiglio federale, nella misura in cui tale competenza verta su un compito transfrontaliero¹⁸. In seguito a un parere comune del 1987 dell'Ufficio federale di giustizia e della Direzione del diritto internazionale pubblico¹⁹, a questo elenco è stata aggiunta una sesta categoria di trattati: quelli di «portata limitata» o di «importanza minore» («*Bagatelverträge*»). Poiché la nuova Costituzione del 1999 esige una base legale esplicita per la conclusione autonoma di trattati internazionali da parte del Consiglio federale (art. 166 cpv. 2 Cost.), è stato necessario codificare la prassi in una disposizione di legge. L'articolo 47^{bis}b della legge del 23 marzo 1962²⁰ sui rapporti tra i Consigli (LRC), in seguito divenuto l'articolo 7a capoverso 2 LOGA,

¹⁶ Cfr. GAAC 51/IV, 1987, n. 58, pag. 394.

¹⁷ RS **0.360.123.1**

¹⁸ Cfr. in particolare FF **1999** IV 4178, pag. 4193.

¹⁹ GAAC 51/IV, 1987, n. 58, pag. 369 segg.

²⁰ FF **1999** 7489; RU **2000** 273

riprendeva pertanto, con qualche adattamento, le categorie di trattati definite dalla prassi anteriore.

L'articolo 7a capoverso 2 LOGA precisa le categorie di trattati da considerarsi come trattati di portata limitata. Si tratta in particolare dei seguenti trattati internazionali:

Lettera a: i trattati che non istituiscono nuovi obblighi per la Svizzera né comportano la rinuncia a diritti esistenti (precedente categoria 1). Il parere comune del 1987 menzionava in tale contesto gli accordi che riflettono singoli aspetti del diritto consuetudinario internazionale e non possono essere considerati come una vera e propria codificazione di tale diritto²¹. Oggi la lettera a funge da base soprattutto per la conclusione di trattati che riprendono determinati sviluppi dell'acquis di Schengen e non comportano nuovi obblighi per la Svizzera. A titolo di esempio si può menzionare lo scambio di note del 24 giugno 2009²² tra la Svizzera e la CE concernente il recepimento della decisione C(2009)3770 definitiva della Commissione del 20 maggio 2009 recante modifica alle specifiche tecniche del modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi.

Lettera b: i trattati che servono all'esecuzione di trattati già approvati dall'Assemblea federale (precedente categoria 3). Gli accordi di esecuzione servono all'elaborazione più dettagliata dei diritti e degli obblighi già fissati nel trattato di base oppure permettono di sancire principi organizzativi che servono a realizzare gli obiettivi di tale trattato. A titolo di esempio si può menzionare lo scambio di note del 25 maggio 2009²³ tra la Svizzera e il Liechtenstein sull'omologazione di prodotti fitosanitari contenenti nuove sostanze attive.

Lettera c: i trattati che concernono materie rientranti nella sfera di competenza del Consiglio federale e per le quali risulta opportuna una normativa in un trattato internazionale (precedente categoria 5). Oggi il Consiglio federale ricorre a tale competenza soltanto in casi eccezionali. Infatti, gli ambiti in cui tale competenza era applicata con maggiore frequenza sono ormai oggetto di una delega in una legge federale speciale (art. 100 LStr). La delega comprende anche gli accordi sui tirocinanti, gli accordi sulla soppressione reciproca del visto e gli accordi di riammissione.

Lettera d: i trattati che sono soprattutto diretti alle autorità, disciplinano questioni tecnico-amministrative o non implicano importanti dispendi finanziari. Tali criteri corrispondono alla definizione di trattati di «importanza minore» (precedente categoria 6). Si tratta ad esempio degli accordi tesi a facilitare il passaggio delle frontiere di gruppi di salvataggio in caso di catastrofe, degli accordi che riprendono determinati sviluppi tecnici dell'acquis di Schengen o degli accordi di cooperazione scientifica o economica (a titolo di esempio si veda la Convenzione tra la Svizzera e gli Stati Uniti sulla prosecuzione dello sviluppo e la promozione di tecnologie della formazione moderne²⁴). Il criterio dell'assenza di importanti dispendi finanziari è generalmente applicato in combinazione con gli altri criteri previsti alla lettera d.

Affinché il Consiglio federale possa concludere autonomamente il trattato internazionale, è sufficiente che sia soddisfatta una delle quattro condizioni di cui alle lettere a–d. Inoltre, l'enumerazione non è esaustiva (si veda l'espressione «in particolare» nella frase introduttiva del capoverso 2 dell'articolo 7a LOGA).

Il criterio determinante per decidere se il Consiglio federale sia autorizzato a concludere autonomamente un trattato internazionale è in ogni caso la sua «portata limitata». Non esiste tuttavia una definizione generale di tale concetto. La portata di un trattato va sempre valutata in funzione del suo contenuto. Un trattato internazionale non va considerato di portata limitata se ad esempio tange interessi privati degni di protezione o se comporta una modifica di legge²⁵. Un altro criterio che permette di qualificare un trattato di portata limitata consiste nel constatare che il trattato

21 FF 1999 4197

22 FF 2010 3391, n. 9.9.

23 RS 0.916.225.14

24 Concluso il 28 dicembre 2009, FF 2010 3292, n. 5.5.

25 Cfr. GAAC 51/IV, 1987, n. 58, pag. 383.

s' inserisce senza difficoltà nel contesto generale della politica interna ed esterna e nel contesto economico²⁶.

Finora, nonostante il carattere non esaustivo dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA, la prassi delle autorità federali non ha dato luogo a un'estensione dei criteri sopraelencati.

Dati quantitativi

Da un punto di vista puramente quantitativo la grande maggioranza dei trattati internazionali conclusi ogni anno dalla Svizzera (comprese le modifiche di trattati esistenti) sono conclusi autonomamente dal Consiglio federale. Nel 2009, ad esempio, il Consiglio federale ha concluso autonomamente 346 trattati internazionali; nello stesso periodo, l'Assemblea federale ha approvato la conclusione o la modifica di soli 18 trattati. Nel 2010 il Consiglio federale ha concluso 385 trattati internazionali; nello stesso periodo l'Assemblea federale ha approvato la conclusione o la modifica di 27 trattati.

Soltanto una piccola parte dei trattati conclusi autonomamente dal Consiglio federale, ossia senza approvazione parlamentare, è stata conclusa in applicazione dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Nel 2009 e nel 2010 su rispettivamente 346 e 385 trattati internazionali conclusi in totale (modifiche non comprese), rispettivamente 33 e 18 sono stati conclusi dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Nel 2011 soltanto 20 dei 448 trattati conclusi da Consiglio federale, Dipartimenti, aggruppamenti o uffici federali sono stati conclusi in virtù dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Gli altri accordi sono stati conclusi in virtù di una delega specifica prevista da un atto normativo sottostante a referendum.

La maggioranza dei trattati conclusi in base all'articolo 7a capoverso 2 sono stati conclusi in applicazione della lettera d.

Controllo parlamentare

I trattati di portata limitata che il Consiglio federale è autorizzato a concludere autonomamente in virtù dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA sottostanno al controllo parlamentare, effettuato sotto forma di controllo posteriore. Per poter esercitare tale controllo, l'Assemblea federale è informata per mezzo di un rapporto sui trattati conclusi autonomamente dal Consiglio federale. Il Consiglio federale applica tale soluzione, già raccomandata dal rapporto UFG/DDIP del 1987²⁷, dal 1989²⁸. Questa prassi è stata sancita nella legge con la modifica della LRC in seguito alla revisione totale della Costituzione. La LRC prevede esplicitamente l'obbligo da parte del Consiglio federale di informare ogni anno l'Assemblea federale sui trattati conclusi dal collegio governativo stesso, dai dipartimenti, dai raggruppamenti o dagli uffici (cfr. art. 47^{bis} cpv. 5 LRC e la disposizione attualmente in vigore dell'art. 48a cpv. 2 LOGA). Tale procedura è prevista sia per i trattati internazionali conclusi in base a una delega specifica sia per quelli conclusi in virtù dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA.

All'atto pratico, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale la lista di tali trattati internazionali in un apposito rapporto annuale pubblicato nel Foglio federale

²⁶ Cfr. GAAC 51/IV, 1987, n. 58, pag. 383.

²⁷ GAAC 51/IV, 1987, n. 58, pag. 398.

²⁸ Cfr. FF 1999 IV 4194

(p.es.: Rapporto del 18 maggio 2011²⁹ sui trattati internazionali conclusi nel 2010 o Rapporto del 16 maggio 2012³⁰ sui trattati internazionali conclusi nel 2011). Oltre a rendere conto del contenuto dei trattati internazionali e dei costi che possono derivarne, nonché esporre i motivi alla base di tali accordi, il rapporto deve anche indicare la base legale su cui il Consiglio federale fonda la sua competenza.

Il rapporto annuale permette all'Assemblea federale di verificare la prassi del Consiglio federale in materia di trattati internazionali e, se necessario, di correggerla. Se ritiene che il nostro Collegio abbia esercitato a torto la propria competenza e che un trattato le sarebbe dovuto essere sottoposto per approvazione, l'Assemblea federale ha la possibilità, per mezzo di una mozione, di incaricare il nostro Consiglio di sottoporle in un secondo tempo il trattato in questione, affinché lo possa esaminare seguendo la procedura ordinaria. Da quando esiste tale procedura, le Camere federali non hanno approvato alcuna mozione di questo tipo³¹.

Nel caso in cui le Camere federali approvassero una mozione di tal genere, il Consiglio federale dovrebbe presentare un messaggio al Parlamento e sottoporgli per approvazione il trattato in questione. In caso di rifiuto, il Consiglio federale dovrebbe denunciare il trattato appena possibile. Fino alla denuncia, la Svizzera resterebbe giuridicamente vincolata al trattato (*pacta sunt servanda*).

Applicazione provvisoria dei trattati internazionali

Competenze

Secondo l'articolo 25 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969³² sul diritto dei trattati, un trattato o una parte di esso può essere applicato a titolo provvisorio in attesa della sua effettiva entrata in vigore se lo prevede il trattato stesso o se gli Stati contraenti hanno in qualche altro modo così convenuto. L'applicazione provvisoria nei confronti di uno Stato viene a cessare se tale Stato notifica agli altri Stati, fra i quali il trattato è applicato provvisoriamente, l'intenzione di non volerne diventare parte.

Quando il Consiglio federale conclude autonomamente un trattato internazionale in virtù di una base legale specifica o dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA, è autorizzato a firmarlo e a convenirne l'entrata in vigore. Se può convenire una data ravvicinata o addirittura immediata per l'entrata in vigore, il Consiglio federale non ha bisogno di ricorrere allo strumento dell'applicazione provvisoria.

Un trattato internazionale soggetto ad approvazione da parte dell'Assemblea federale non può essere ratificato ed entrare in vigore prima di tale approvazione. Può tuttavia rivelarsi necessario applicare un trattato prima che il Parlamento lo approvi. Fondandosi sul diritto costituzionale consuetudinario, si è pertanto convenuto che in

²⁹ FF 2011 4467

³⁰ FF 2012 5317

³¹ Sono state presentate due mozioni: la mozione 03.3577 (Approvazione parlamentare dell'«Operative Working Arrangement» tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e degli Stati Uniti d'America), presentata l'11 novembre 2003 dalla CPE-N, approvata dal Consiglio nazionale, ma respinta dal Consiglio degli Stati; la mozione 03.3585 (Trattati internazionali. Procedura ordinaria), presentata lo stesso giorno dalla medesima commissione (minoranza Banga) e respinta dal primo Consiglio.

³² RS 0.111

virtù della sua responsabilità in materia di politica estera il Consiglio federale ha la competenza di applicare provvisoriamente un trattato se lo richiedono la tutela degli interessi fondamentali della Svizzera o un'urgenza particolare. Per molto tempo tale prassi non è stata contestata³³. Di conseguenza essa non è stata codificata né in occasione della revisione della Costituzione né in occasione dell'adattamento della LRC alla nuova Costituzione federale. La dottrina attualmente maggioritaria ritiene che la competenza del Consiglio federale di applicare provvisoriamente un trattato internazionale si fondi sull'articolo 184 capoverso 1 Cost., che conferisce al Consiglio federale la cura degli affari esteri³⁴.

Nel 2003, in seguito alla vicenda dell'accordo sulla circolazione aerea con la Germania (cfr. n. 1.1.2), applicato provvisoriamente dal Consiglio federale prima di essere respinto dal Parlamento, un'iniziativa parlamentare ha proposto di codificare la prassi del Consiglio federale in materia di applicazione provvisoria dei trattati internazionali (03.459 Iniziativa parlamentare – Applicazione provvisoria di trattati internazionali, Commissione delle istituzioni politiche CS [CIP-S]). L'iniziativa parlamentare ha portato all'adozione, l'8 ottobre 2004, dell'articolo 7b LOGA. La disposizione prevede che il Consiglio federale può decidere o convenire l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale se sono soddisfatte entrambe le condizioni seguenti: «la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza». Nella prassi precedente del Consiglio federale queste due condizioni erano alternative; con la codificazione il legislatore ha pertanto introdotto una prima restrizione importante.

Come seconda condizione, il Consiglio federale deve sottoporre all'Assemblea federale, entro sei mesi dall'inizio dell'applicazione provvisoria, il disegno di decreto federale concernente l'approvazione del trattato in questione. In caso contrario l'applicazione provvisoria cessa automaticamente.

L'inserimento di questa nuova disposizione nella LOGA è stata accompagnata da una terza restrizione: l'aggiunta, nella legge sul Parlamento, di una disposizione che, prima dell'applicazione provvisoria di un trattato, prevede la consultazione obbligatoria delle commissioni parlamentari competenti (art. 152 cpv. 3^{bis} LParl).

Nella maggior parte dei casi sono competenti le commissioni della politica estera, ma può anche darsi che in determinati ambiti politici siano competenti altre commissioni. La decisione spetta agli Uffici e, se del caso, ai presidenti dei consigli (art. 9 del regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003³⁵ e art. 6 del regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003³⁶).

Occorre d'altronde osservare che una minoranza della CIP-S aveva proposto di subordinare l'applicazione provvisoria all'approvazione delle commissioni competenti³⁷. All'epoca tale proposta era stata tuttavia respinta, in particolare con l'argo-

³³ Cfr. In particolare GAAC 51/IV, 1987, n. 58, pag. 381 e FF 2004 665, in particolare pag. 670.

³⁴ Cfr. in particolare Thomas SÄGESSER, *Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch den Schweizerischen Bundesrat*, in: *recht*, 2003, pag. 85 segg., 86 con ulteriori indicazioni. Cfr. anche Daniel THÜRER, *St. Galler Kommentar zu Art. 166*, n. marg. 45. Di parere diverso Urs SAXER/Patrick SUTTER, *Die Voranwendung internationaler Verträge durch den Bundesrat: Dringlichkeit, Rechtsstaat und Demokratie im schweizerischen Staatsvertragsrecht*, in: *AJP* 12/3003, pag. 1406 segg., 1411 segg.

³⁵ RS 171.13

³⁶ RS 171.14

³⁷ Cfr. il rapporto della CIP-CS, FF 2004 665, in particolare pag. 675.

mento che, al fine di assumere le proprie responsabilità in materia di politica estera, il Consiglio federale dovrebbe sempre essere in grado di applicare provvisoriamente un trattato; inoltre, dato che il Consiglio federale dispone di una competenza generale in materia di politica estera (art. 184 cpv. 1 Cost.), le responsabilità in questo settore non dovrebbero venire confuse³⁸.

Nei casi in cui il Consiglio federale decide di applicare provvisoriamente un trattato, la sua approvazione compete comunque all'Assemblea federale. Tuttavia, il trattato è approvato soltanto in un secondo tempo. In caso di rifiuto dell'approvazione, il Consiglio federale notifica agli altri Stati contraenti la sua intenzione di non diventare parte del trattato; di conseguenza l'applicazione provvisoria cessa automaticamente in virtù dell'articolo 25 capoverso 2 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

Rispetto alla prassi precedente, la codificazione delle regole in materia di applicazione provvisoria dei trattati internazionali da parte del Consiglio federale ha ridotto il margine di manovra del nostro Collegio. Tale margine rimane tuttavia invariato se il nostro Consiglio dispone di una base legale specifica che lo autorizza ad applicare provvisoriamente i trattati internazionali nel settore in questione (si vedano p. es. gli art. 2 e 10 cpv. 2 della legge federale del 25 giugno 1982³⁹ sulle misure economiche esterne e l'art. 4 della legge federale del 9 ottobre 1986⁴⁰ sulla tariffa delle dogane).

Dati quantitativi

Il numero di trattati internazionali applicati provvisoriamente è piuttosto esiguo. Negli ultimi anni la media annua è stata inferiore a sei trattati, tre o quattro dei quali riprendevano gli sviluppi dell'acquis di Schengen.

Nella grande maggioranza dei casi, l'applicazione provvisoria dei trattati internazionali non pone problemi. Negli ultimi anni l'Assemblea federale non ha approvato uno solo dei trattati applicati provvisoriamente dal Consiglio federale, per la precisione l'accordo sulla circolazione aerea con la Germania, firmato il 18 ottobre 2001 (cfr. n. 1.1.2)⁴¹.

D'altronde rammentiamo che anche se è stato applicato provvisoriamente nonostante l'avviso contrario delle commissioni competenti (la CET-N si è opposta con 13 voti contro 11 e 2 astensioni il 16.03.2010, la CPE-S si è opposta l'indomani con 6 voti contro 3), l'Accordo con gli Stati Uniti nell'ambito della vicenda UBS SA è stato in seguito approvato dalla Camere federali nel giugno 2010.

Quanto all'accordo MEDIA con l'UE⁴² – in un primo momento respinto dal Parlamento, ma poi adottato nell'estate 2009 dopo un messaggio complementare del Consiglio federale –, i presidenti delle commissioni parlamentari competenti, consultati in virtù dell'articolo 152 capoverso 4 LParl, si erano espressi a favore dell'applicazione provvisoria⁴³.

³⁸ Rapporto CIP-S, FF **2004** 675

³⁹ RS **946.201**

⁴⁰ RS **632.10**

⁴¹ FF **2002** 3055

⁴² Accordo dell'11 ottobre 2007 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nel settore audiovisivo che stabilisce le modalità e le condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera al programma comunitario MEDIA 2007, RS **0.784.405.226.8**

⁴³ FF **2007** 6078

1.1.4 Relazione con altri interventi parlamentari

L'iniziativa parlamentare Joder (10.457 Ridisciplinamento della conclusione e dell'approvazione dei trattati internazionali) presenta richieste identiche alle due mozioni 10.3354 e 10.3366 e verte sulla stessa materia.

Nella riunione del 14 gennaio 2011 la CIP-N ha dato seguito a tale iniziativa parlamentare e altrettanto ha fatto la CIP-S nella riunione del 25 marzo 2011. I pertinenti lavori sono tuttavia stati sospesi fino a quando il nostro Consiglio non avrà presentato le proposte per attuare le mozioni 10.3354 e 10.3366.

1.2 Modifiche proposte

1.2.1 Trattati di portata limitata

Proponiamo di completare e precisare l'articolo 7a capoverso 2 LOGA, in modo tale da chiarire la ripartizione delle competenze tra l'Esecutivo e il Legislativo. Le modifiche proposte si fondano sui principi guida esposti qui di seguito.

Innanzitutto il Parlamento non dovrebbe essere costretto a occuparsi di questioni marginali, poiché ne risulterebbe intaccato il suo buon funzionamento. La competenza del Consiglio federale di concludere autonomamente trattati internazionali di portata limitata non va pertanto circoscritta in modo tale da escluderla quasi del tutto.

Inoltre, occorre mantenere il carattere generale e sussidiario dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Se, come suggerito dalle mozioni, s'inserisse nel capoverso 2 un elenco degli ambiti interessati, la disposizione perderebbe il suo carattere generale e sussidiario a favore di un orientamento settoriale. L'elaborazione di questo tipo di elenco presupporrebbe la formulazione sufficientemente precisa dei settori interessati, il che, l'esperienza lo ha mostrato, non è esente da problemi. Riteniamo pertanto che questa soluzione non permetta di raggiungere l'obiettivo degli autori delle mozioni di meglio circoscrivere la competenza del Consiglio federale di concludere autonomamente trattati internazionali di portata limitata. Nel contempo, l'inserimento di tale elenco comporterebbe lo svantaggio che i trattati conclusi in ambiti non oggetto di delega in una legge speciale o non menzionati all'articolo 7a capoverso 2 LOGA non potrebbero più essere conclusi autonomamente dal Consiglio federale e andrebbero pertanto sottoposti all'Assemblea federale anche nel caso in cui in considerazione del loro contenuto fossero indubbiamente di portata limitata. Secondo il nostro Consiglio, il carattere sussidiario dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA andrebbe invece accentuato, creando norme esplicite di delega nei settori nei quali vengono spesso conclusi trattati internazionali e nei quali è possibile concretizzare l'oggetto e la portata dei trattati internazionali nella norma di delega stessa nonché nei settori che non presentano aspetti contrari alla delega e importanti in termini di politica interna o esterna.

Infine, le modifiche proposte devono essere rette dal principio del parallelismo tra il diritto interno e quello internazionale, che prevede, per quanto possibile, regole analoghe per l'adozione del diritto interno e la conclusione dei trattati internazionali. Nel diritto interno le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale, soggetta al referendum facoltativo

(art. 164 cpv. 1 Cost.). Analogamente anche i trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto sottostanno a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost.). In virtù del principio del parallelismo, le basi e i criteri che reggono la competenza del Consiglio federale di emanare disposizioni normative devono applicarsi anche alla conclusione dei trattati internazionali. Nel caso della conclusione di trattati internazionali da parte del Consiglio federale, tale principio è tuttavia attuabile soltanto in parte. Applicandolo rigidamente, il Consiglio federale potrebbe concludere autonomamente tutti i trattati non comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto, il che estenderebbe notevolmente la sua competenza rispetto alla situazione attuale. Si tratterebbe di una soluzione contraria alle intenzioni degli autori delle mozioni.

Visti questi principi guida, proponiamo di mantenere invariato il contenuto dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA, spostando tuttavia il suo secondo periodo in un nuovo capoverso 3 che contiene un elenco non esaustivo di trattati internazionali che vanno considerati di portata limitata. Le disposizioni vigenti delle lettere b e d vanno precisate e la lettera c vigente va abrogata. Infine l'articolo 7a LOGA è completato con un capoverso 4 che contiene un elenco non esaustivo di trattati che *non* vanno considerati di portata limitata.

Le modifiche mirano essenzialmente a limitare in modo ragionevole la competenza del nostro Consiglio di concludere autonomamente trattati internazionali e a precisare il diritto vigente in modo da facilitare il compito delle autorità incaricate di interpretare l'articolo 7a LOGA.

Il commento dettagliato si trova al numero 2 del presente messaggio.

1.2.2 Applicazione provvisoria

In merito all'applicazione provvisoria dei trattati internazionali, proponiamo di prevedere negli articoli 152 capoverso 3^{bis} LParl e 7b capoverso 1^{bis} LOGA che il Consiglio federale sia vincolato da un parere preliminare negativo delle commissioni parlamentari competenti delle due Camere, a condizione che in entrambe le commissioni tale parere sia stato adottato con una maggioranza qualificata di due terzi. In tal caso il Consiglio federale non potrebbe più applicare a titolo provvisorio il trattato internazionale in questione.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Trattati di portata limitata

La ripartizione attuale delle competenze tra il Consiglio federale e l'Assemblea federale per quanto riguarda la conclusione di trattati internazionali è in linea di massima soddisfacente. Non occorre quindi rimettere totalmente in questione il sistema attuale, che permette all'Assemblea federale di concentrarsi sui trattati internazionali importanti, mentre il gran numero di trattati di portata piuttosto marginale è di competenza del Consiglio federale oppure dei dipartimenti o degli uffici. Tale sistema garantisce d'altronde al Consiglio federale un margine di manovra sufficiente nell'esercizio della sua responsabilità in materia di politica estera prevista dalla Costituzione. Nella grande maggioranza dei casi la ripartizione delle compe-

tenza non è stata messa in questione e l'Assemblea federale non ha mai chiesto di potersi pronunciare posteriormente su un trattato concluso autonomamente dal Consiglio federale (cfr. n. 1.1.3.1).

Successivamente alle discussioni sorte in merito alla conclusione dell'Accordo con gli Stati Uniti nell'ambito della vicenda UBS, il Parlamento ha approvato le due mozioni citate in precedenza (cfr. n. 1.1.1).

Le modifiche di legge proposte in seguito a queste mozioni intendono pertanto precisare per quanto possibile la ripartizione delle competenze tra il Consiglio federale e l'Assemblea federale. Si tratta di rivedere i dettagli del sistema, senza metterne in questione le fondamenta.

La nostra soluzione propone un'interpretazione più restrittiva della competenza del Consiglio federale di concludere autonomamente trattati internazionali in virtù dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA e una precisazione dei pertinenti criteri. È quindi probabile che il numero di trattati internazionali conclusi su tale base si riduca leggermente. La restrizione del margine di manovra del Consiglio federale è tuttavia accettabile poiché rimane possibile ricorrere a deleghe specifiche fondate sugli articoli 166 capoverso 2 Cost. e 7a capoverso 1 LOGA. Inoltre, il Consiglio federale ha la possibilità di chiedere al Parlamento una nuova delega per la conclusione autonoma di trattati internazionali in materie che richiedono numerosi trattati i quali non sono di importanza fondamentale, ma neppure di portata limitata e per i quali sarebbe troppo oneroso chiedere ogni volta l'approvazione parlamentare. Tale modo di procedere è stato scelto per gli accordi di riammissione, gli accordi in materia di abolizione dell'obbligo di visti, gli accordi in materia di ricerca, ecc.

Il fatto di restringere leggermente la categoria dei trattati di portata limitata ai sensi dell'attuale articolo 7a capoverso 2 LOGA avrà d'altronde conseguenze anche in merito alla possibilità del nostro Consiglio di delegare ulteriormente la competenza di concludere trattati. Secondo l'articolo 48a capoverso 1 secondo periodo LOGA, il Consiglio federale può delegare la competenza di concludere trattati internazionali a un aggruppamento o a un ufficio federale, a condizione che il trattato in questione sia di portata limitata. La disposizione rinvia alla nozione di trattato di portata limitata circoscritta attualmente dall'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Se tale definizione diventa più restrittiva, si restringerà di conseguenza anche la possibilità del Consiglio federale di delegare a un aggruppamento o a un ufficio federale la competenza di concludere trattati internazionali.

Tale conseguenza è accettabile poiché la delega agli aggruppamenti o agli uffici federali della competenza di concludere trattati deve restare l'eccezione. Infatti, l'articolo 166 capoverso 2 Cost. designa soltanto l'Assemblea federale o il Consiglio federale come autorità competenti per la conclusione di trattati internazionali. Sebbene non se ne possa dedurre che è vietato delegare tale competenza a un aggruppamento o ufficio federale, la disposizione induce ad applicare la delega con un certo ritegno. Anche l'articolo 48a capoverso 1 LOGA, che prevede la possibilità di una delega agli aggruppamenti o agli uffici federali soltanto per i trattati di portata limitata, induce a tale ritegno. Il Consiglio federale ha inoltre la possibilità di delegare agli aggruppamenti o agli uffici federali la competenza di concludere un trattato internazionale se una base legale specifica lo prevede. Se motivi particolari giustificano la delega a un aggruppamento o a un ufficio federale, il Consiglio federale può proporre all'Assemblea federale l'adozione di una pertinente delega nella legge (si

veda ad esempio l'art. 177a della legge del 29 aprile 1998⁴⁴ sull'agricoltura o l'art. 3b della legge federale del 21 dicembre 1948⁴⁵ sulla navigazione aerea).

1.3.2 Applicazione provvisoria

Le mozioni propongono di sottoporre l'applicazione provvisoria dei trattati internazionali all'approvazione delle commissioni parlamentari competenti. La soluzione da noi proposta non giunge a tanto e rappresenta un compromesso tra la situazione attuale (parere puramente consultativo delle commissioni) e la proposta degli autori della mozione.

Riteniamo infatti che la situazione attuale non sia del tutto soddisfacente. È pertanto opportuno estendere il coinvolgimento del Parlamento, affinché si possano evitare, per quanto possibile, le situazioni in cui l'Assemblea federale respinge un trattato che è stato applicato provvisoriamente dal Consiglio federale.

Con la soluzione proposta, il Consiglio federale non potrà più derogare al parere negativo di una chiara maggioranza commissionale. In tal caso, infatti, si può presumere che il trattato in questione abbia poche possibilità di essere approvato dal Parlamento. Una certa restrizione del margine di manovra del Consiglio federale è pertanto accettabile. La ripartizione di fondo delle competenze tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale non ne risulta modificata, poiché la decisione in merito all'applicazione provvisoria del trattato resta di competenza del Consiglio federale.

Nel caso dell'Accordo UBS, l'applicazione provvisoria era stata rifiutata da un'esigua maggioranza della commissione competente del Consiglio nazionale e da una maggioranza più netta (6 contro 3) della commissione del Consiglio degli Stati. Occorre tuttavia rammentare che l'Accordo è stato poi approvato dalle Camere federali.

D'altra parte, riteniamo eccessivo introdurre il requisito dell'approvazione da parte di una semplice maggioranza dei membri delle commissioni parlamentari competenti, come chiesto dalle mozioni. Infatti, a parte i casi in cui una netta maggioranza commissionale si oppone all'applicazione provvisoria, è giusto lasciare al Consiglio federale la responsabilità di decidere, in modo da preservare il margine di manovra necessario per una politica estera attiva e adatta alle circostanze del momento. La soluzione proposta dagli autori delle mozioni restringerebbe troppo la competenza del Consiglio federale nella cura degli affari esteri sancita nell'articolo 184 Cost. Se in futuro la decisione di applicare provvisoriamente un trattato internazionale spettasse esplicitamente alle commissioni parlamentari competenti, la libertà di scelta che il Parlamento intende preservarsi in merito all'approvazione dei trattati internazionali risulterebbe maggiormente intaccata rispetto alla situazione attuale in cui la decisione compete al Consiglio federale. Rispetto alla decisione del Consiglio federale, il parere delle commissioni parlamentari avrebbe infatti indubbiamente un peso maggiore per l'approvazione finale del trattato da parte del Parlamento⁴⁶.

⁴⁴ RS 910.1

⁴⁵ RS 748.0

⁴⁶ Cfr. FF 2004 883

Le modifiche previste non riguardano le clausole che figurano nella leggi speciali e che prevedono la possibilità per il Consiglio federale di applicare provvisoriamente i trattati internazionali (cfr. l'art. 4 cpv. 1 della legge federale del 9 ottobre 1986⁴⁷ sulla tariffa delle dogane e l'art. 2 della legge federale del 25 giugno 1982⁴⁸ sulle misure economiche esterne).

1.4 Risultati della consultazione

1.4.1 Introduzione

Dal 30 novembre 2011 al 12 marzo 2012 abbiamo posto in consultazione il rapporto esplicativo e l'avamprogetto di modifica della LOGA e della LParl. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale e le organizzazioni mantello dell'economia. Si sono espressi 34 partecipanti, tra cui 22 Cantoni, 6 partiti e 4 organizzazioni mantello dell'economia⁴⁹.

In linea di massima, il disegno è stato accolto in modo positivo. Alcuni partecipanti hanno tuttavia messo in dubbio la necessità di tutte (un partecipante) o di una parte delle modifiche proposte (un partecipante non vede la necessità di modificare l'articolo 7a e quattro partecipanti dubitano della necessità di rivedere le disposizioni sull'applicazione provvisoria dei trattati internazionali).

1.4.2 Conclusione di trattati internazionali di portata limitata (modifica dell'articolo 7a LOGA)

I partecipanti alla consultazione hanno accolto complessivamente in modo favorevole l'avamprogetto di modifica dell'articolo 7a LOGA. In generale osservano che quanto proposto permette di raggiungere l'obiettivo di precisare la competenza del Consiglio federale di concludere trattati internazionali. I partecipanti accolgono in modo favorevole l'aggiunta di un elenco con criteri negativi. I Cantoni hanno espresso pareri controversi sulla disposizione secondo cui non sono considerati di portata limitata i trattati internazionali che contengono disposizioni su materie il cui disciplinamento è di esclusiva competenza dei Cantoni (art. 7a cpv. 4 lett. b D-LOGA). Un partito ha inoltre proposto l'introduzione di una nuova lettera d, secondo cui non vanno considerati di portata limitata i trattati internazionali che rendono necessario un adattamento del diritto interno.

1.4.3 Applicazione provvisoria (modifica degli art. 152 LParl e 7b LOGA)

La grande maggioranza dei Cantoni è favorevole alla soluzione proposta. I pareri dei partiti non sono uniformi: la metà approva la proposta del nostro Consiglio, considerandola un buon compromesso, mentre l'altra metà chiede modifiche. Per certi versi,

⁴⁷ RS 632.10

⁴⁸ RS 946.201

⁴⁹ Il rapporto sui risultati della consultazione è consultabile al seguente indirizzo: www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2011.html.

tuttavia, le critiche si «neutralizzano», poiché un partito ritiene che il margine di manovra del nostro Consiglio venga troppo ristretto, mentre due partiti sono del parere che i diritti del Parlamento siano rafforzati in misura troppo limitata.

1.5 Diritto comparato

1.5.1 Germania

La Legge fondamentale tedesca («*Grundgesetz*»; GG) distingue tre categorie di trattati internazionali. Le prime due, ossia i trattati che disciplinano le relazioni politiche dello Stato federale o vertono su oggetti della legislazione federale, sottostanno all'approvazione del Parlamento (art. 59 cpv. 2 primo periodo GG). La terza categoria è quella degli accordi amministrativi («*Verwaltungsabkommen*»), che l'Esecutivo può concludere autonomamente (art. 59 cpv. 2 secondo periodo GG). Sono accordi amministrativi tutti i trattati internazionali che non rientrano nelle prime due categorie e che possono essere conclusi senza la partecipazione del Parlamento.

Pur non essendo disciplinata esplicitamente nella Costituzione o nella legge, l'applicazione provvisoria dei trattati internazionali è possibile a determinate condizioni.

1.5.2 Francia

In Francia, la conclusione di trattati internazionali compete in linea di massima al Presidente della Repubblica (art. 52 della Costituzione francese). Per determinate categorie è tuttavia necessaria l'approvazione da parte del Parlamento. Si tratta dei trattati di pace o di commercio, dei trattati o degli accordi relativi a organizzazioni internazionali, dei trattati che comportano oneri per le finanze dello Stato, che modificano disposizioni di natura legislativa, che riguardano lo stato delle persone o che comportano la cessione, lo scambio o l'aggiunta di territorio (art. 53 della Costituzione francese).

L'applicazione provvisoria dei trattati internazionali non è contemplata né nella Costituzione né nella legislazione. Ciononostante il Governo può eccezionalmente essere autorizzato, per mezzo di una pertinente base legale, ad applicare provvisoriamente un trattato.

1.5.3 Italia

L'Italia applica una normativa analoga alla Francia. L'articolo 80 della Costituzione italiana richiede l'approvazione del Parlamento per i trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o portano a variazioni del territorio o a oneri alle finanze oppure a modificazioni di leggi. Di conseguenza, i trattati internazionali non compresi in queste categorie possono essere conclusi autonomamente dall'Esecutivo.

Il diritto italiano non prevede espressamente l'applicazione provvisoria. Quest'ultima è tuttavia possibile in virtù dell'articolo 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, seppur a condizioni molto severe sviluppate dalla

giurisprudenza. In particolare, l'applicazione provvisoria deve essere strettamente limitata nel tempo e il trattato in questione non deve riguardare nessuno dei settori sensibili per lo Stato elencati nell'articolo 80 della Costituzione italiana.

1.5.4 Paesi Bassi

Nei Paesi Bassi i trattati internazionali sono in linea di massima approvati dal Parlamento. Tale approvazione è tacita, a meno che una delle Camere o almeno un quinto dei membri di una delle due Camere non chieda, entro 30 giorni dalla presentazione del trattato internazionale in Parlamento, che quest'ultimo sia sottoposto ad approvazione esplicita.

La pertinente legge⁵⁰ prevede inoltre un certo numero di deroghe al requisito dell'approvazione parlamentare, in particolare quando il trattato riguarda esclusivamente l'attuazione di un trattato esistente (art. 7 lett. b), non implica oneri finanziari importanti ed è concluso per meno di un anno (lett. c) oppure concerne la proroga di un trattato scaduto (lett. e). In alcuni di questi casi (lettere b ed e), il Parlamento ha ciononostante la possibilità di pronunciarsi sul trattato in questione se lo chiede entro trenta giorni dalla notifica da parte del Governo della sua intenzione di concluderlo (art. 8 e 9 della legge).

Inoltre un trattato può essere applicato provvisoriamente in caso d'urgenza, a condizione che sia successivamente sottoposto quanto prima al Parlamento (art. 10 della legge).

1.5.5 Stati Uniti

Secondo l'articolo II sezione 2 § 2 della Costituzione degli Stati Uniti, la competenza di concludere trattati internazionali spetta al Presidente, previa approvazione di due terzi del Senato. Nella prassi questa procedura relativamente onerosa è stata in larga misura sostituita dalla conclusione di trattati internazionali in forma semplificata da parte del Presidente. I trattati internazionali conclusi seguendo questa procedura semplificata, chiamati «*executive agreement*», costituiscono più del 90 per cento dei trattati conclusi dagli Stati Uniti. Occorre tuttavia relativizzare questo ruolo preminente dell'Esecutivo. Infatti, gli «*executive agreement*» comprendono tre categorie di trattati: quelli conclusi dall'Esecutivo in virtù di un'autorizzazione del Parlamento (Congresso), quelli conclusi dall'Esecutivo in virtù di una delega contenuta in un trattato esistente approvato in procedura ordinaria e quelli conclusi autonomamente dall'Esecutivo senza autorizzazione o delega specifica. Quest'ultima categoria di accordi si fonda sulla competenza che la Costituzione conferisce al Presidente, in particolare in materia di affari esteri, militari, di relazioni diplomatiche e di esecuzione delle leggi. Gli accordi conclusi su questa base vertono per la maggior parte su materie minori, ma hanno in certi casi una portata importante. Si pensi ad esempio al trattato di Yalta del 1945, concluso autonomamente dal Presi-

⁵⁰ Legge del 7 luglio 1994 sull'approvazione e la pubblicazione di trattati internazionali

dente⁵¹. Una legge prevede d'altronde l'obbligo del dipartimento di Stato di trasmettere al Congresso, entro 60 giorni dalla loro entrata in vigore, tutti gli accordi conclusi dall'Esecutivo.

Infine, il Presidente può decidere l'applicazione provvisoria di un trattato in attesa dell'approvazione da parte del Senato.

1.5.6 Conclusioni

Tutti i Paesi analizzati applicano una normativa che prevede in linea di massima l'approvazione dei trattati internazionali importanti da parte del Legislativo, mentre l'Esecutivo può concludere autonomamente quelli di importanza limitata. Si costatano differenze nel circoscrivere la seconda categoria di trattati: la maggior parte dei Paesi analizzati (ad esempio la Francia e l'Italia) partono da una definizione negativa di tale categoria: sono di competenza dell'Esecutivo tutti i trattati internazionali che non rientrano nella definizione dei trattati sottoposti all'approvazione parlamentare. Il sistema americano, che poggia in larga misura su usi costituzionali non scritti, è abbastanza simile a quello svizzero, senza che tuttavia se ne possano facilmente trarre insegnamenti concreti in merito ai tipi di trattati che possono essere conclusi dall'Esecutivo. In fin dei conti, soltanto i Paesi Bassi applicano un sistema analogo a quello della Svizzera, con un elenco dei trattati che possono essere conclusi autonomamente dall'Esecutivo. La maggior parte dei casi in cui il Governo può approvare autonomamente un trattato sono simili a quelli previsti dall'articolo 7a capoverso 2 LOGA (ma la legge neerlandese contempla anche qualche eccezione non prevista dal diritto svizzero). In certi casi il diritto neerlandese prevede la possibilità del Parlamento di pronunciarsi sul trattato internazionale in questione, se lo richiede entro trenta giorni dalla notifica da parte del Governo dell'intenzione di concludere il trattato. A differenza del sistema svizzero, che prevede l'informazione del Parlamento a trattato concluso, tale sistema richiede un'informazione preliminare del Parlamento, il che presuppone che il Legislativo si riunisca frequentemente.

L'applicazione provvisoria dei trattati internazionali è raramente oggetto di una disciplina esplicita, ad eccezione, ancora una volta, dei Paesi Bassi, che tuttavia in tale contesto non applicano una procedura di consultazione o di veto parlamentare. Nonostante la mancanza di una normativa in merito, gli Stati analizzati consentono tuttavia in alcuni pochi casi l'applicazione provvisoria dei trattati internazionali. Rammentiamo a tale proposito che prima dell'entrata in vigore degli articoli 7b LOGA e 152 capoverso 3^{bis} LParl, anche in Svizzera l'applicazione provvisoria dei trattati internazionali si fondava sulla prassi di diritto consuetudinario.

⁵¹ Tale trattato, concluso dalle potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale, ha disciplinato le modalità della fine della guerra, in particolare per quanto riguarda l'occupazione della Germania e le frontiere dell'ex Unione Sovietica e della Polonia.

1.6 Interventi parlamentari

Proponiamo di togliere di ruolo le seguenti mozioni:

10.3354 Mozione CPE-S

Base legale per la conclusione di trattati internazionali da parte del Consiglio federale

10.3366 Mozione CET-N

Base legale per la conclusione di trattati internazionali da parte del Consiglio federale

Le mozioni chiedono di adottare misure relative alla conclusione autonoma di trattati internazionali di portata limitata e all'applicazione provvisoria dei trattati internazionali. Il nostro Consiglio ha proposto di accogliere le due mozioni (cfr. n. 1.1.1) e il presente disegno intende attuare le misure proposte da tali mozioni. Per mettere in atto la prima misura proponiamo una modifica dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA e l'introduzione di due nuovi capoversi nell'articolo 7a LOGA. Per attuare la seconda misura proponiamo di completare l'articolo 7b con un nuovo capoverso 1^{bis} e di modificare l'articolo 152 capoverso 3^{bis} LParl. Le mozioni sono pertanto soddisfatte e possono essere tolte di ruolo.

2 Commento ai singoli articoli

Il disegno di legge trasferisce il secondo periodo del vigente articolo 7a capoverso 2 LOGA in un nuovo capoverso a sé stante. Ciò permette di disciplinare i criteri per la definizione dei trattati internazionali di portata limitata in un capoverso specifico, analogamente a quanto previsto per i nuovi criteri negativi, che stabiliscono i casi in cui un trattato internazionale non può essere considerato di portata limitata.

La seguente tabella sinottica illustra le modifiche dell'articolo 7a LOGA rispetto al diritto vigente.

Diritto vigente: LOGA del 21 marzo 1997	Modifiche secondo il disegno di legge
<i>Art. 7a</i> Conclusione autonoma di trattati internazionali da parte del Consiglio federale	<i>Art. 7a cpv. 2, 3 (nuovo) e 4 (nuovo)</i>
<i>cpv. 1</i> ¹ Il Consiglio federale può concludere autonomamente trattati internazionali nella misura in cui ne sia autorizzato da una legge federale o da un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale.	<i>cpv. 1</i> <i>invariato</i>

cpv. 2

² Parimenti in modo autonomo può concludere trattati internazionali di portata limitata. Sono tali in particolare i trattati che:

- a. non istituiscono nuovi obblighi per la Svizzera, né comportano la rinuncia a diritti esistenti;
- b. servono all'esecuzione di trattati già approvati dall'Assemblea federale;
- c. concernono materie rientranti nella sfera di competenze del Consiglio federale e per le quali risulta opportuna una normativa a livello di trattato internazionale;
- d. sono soprattutto diretti alle autorità, disciplinano questioni tecnico-amministrative o non implicano importanti dispendi finanziari.

cpv. 2

² Parimenti in modo autonomo può concludere trattati internazionali di portata limitata.

cpv. 3 (nuovo)

³ Sono considerati di portata limitata i trattati internazionali che:

- a. non istituiscono nuovi obblighi per la Svizzera, né comportano la rinuncia a diritti esistenti;
- b. servono all'esecuzione di trattati già approvati dall'Assemblea federale e si limitano a precisare i diritti, gli obblighi e i principi organizzativi già sanciti nel trattato di base;
- c. sono diretti alle autorità e disciplinano questioni tecnico amministrative.

cpv. 4 (nuovo)

⁴ Non sono considerati trattati internazionali di portata limitata segnatamente i trattati che:

- a. adempiono una delle condizioni per l'applicazione del referendum facoltativo di cui all'articolo 141 capoverso 1 lettera d;
- b. contengono disposizioni su materie il cui disciplinamento è di esclusiva competenza dei Cantoni;
- c. causano spese uniche di oltre cinque milioni di franchi o spese ricorrenti di oltre due milioni di franchi all'anno.

Art. 7a cpv. 3 lett. b D-LOGA (finora art. 7a cpv. 2 secondo periodo lett. b LOGA)

L'articolo 7a capoverso 3 lettera b D-LOGA prevede la competenza del Consiglio federale di concludere autonomamente trattati esecutivi. Sono considerati trattati di portata limitata che il Consiglio federale può concludere autonomamente i trattati

internazionali che servono all'esecuzione di trattati approvati dall'Assemblea federale. Questa base legislativa si applica in particolare se un trattato di base non prevede alcuna clausola di autorizzazione per il regime esecutivo. La modifica proposta intende precisare e delimitare in modo più chiaro la disposizione. I trattati esecutivi vanno considerati di portata limitata soltanto se specificano diritti e obblighi nonché principi organizzativi già sanciti dal trattato di base, ma non se contengono aggiunte. Non sono invece considerati di portata limitata i trattati esecutivi che, rispetto al trattato di base, prevedono nuovi diritti e obblighi o che estendono gli obblighi a nuovi ambiti. Neppure i trattati internazionali che trasmutano gli articoli programmatici o gli obiettivi generali del trattato di base in obblighi concreti possono essere considerati di portata limitata ai sensi del presente capoverso. Già l'attuale articolo 7a capoverso 2 lettera b secondo periodo LOGA si basava su questo principio, come mostra il pertinente commento⁵². Il presente disegno lo rende tuttavia chiaro ed esplicito accentuando in tal modo la rilevanza limitata dell'articolo 7a capoverso 3 lettera b D-LOGA.

Abrogazione dell'art. 7a cpv. 2 secondo periodo lett. c LOGA

Secondo il vigente articolo 7a capoverso 2 secondo periodo lettera c, sono considerati trattati internazionali di portata limitata i trattati che concernono materie rientranti nella sfera di competenza del Consiglio federale e per le quali risulta opportuna una normativa a livello di trattato internazionale. Tuttavia, il nostro Consiglio non è autorizzato a concludere autonomamente un trattato internazionale per ogni materia che rientra nella sua sfera di competenza sul piano nazionale. Il tenore attuale del testo di legge potrebbe indurre a considerare questa disposizione una base per la competenza del Consiglio federale di concludere autonomamente trattati internazionali in tutti gli ambiti conferiti al Collegio governativo in virtù di una delega di legiferare prevista in una legge. In passato tale criterio era applicato più frequentemente nel diritto in materia di stranieri, per il quale è stata tuttavia nel frattempo creata una delega specifica nella legge sugli stranieri (art. 100 LStr). Al di fuori di tale ambito, il criterio è stato raramente applicato, anche a causa della difficoltà di individuare le norme con delega legislativa per le quali risulta opportuna una normativa a livello di trattato internazionale. Proponiamo di stralciare questa categoria di trattati internazionali dal nuovo articolo 7a capoverso 3 D-LOGA. In futuro una delega di poteri legislativi al Consiglio federale non sarà più sufficiente come base per la conclusione di trattati internazionali, neppure nel caso in cui tale delega abbia una dimensione internazionale. L'abrogazione dell'articolo 7a capoverso 2 secondo periodo lettera c LOGA migliora la certezza giuridica ed elimina i dubbi sulla portata di tale disposizione.

Art. 7a cpv. 3 lett. c D-LOGA (finora art. 7a cpv. 2 secondo periodo lett. d LOGA)

La presente disposizione subisce due modifiche.

Proponiamo innanzitutto di stralciare la formula introduttiva secondo cui vanno considerati trattati internazionali di portata limitata quelli che sono «soprattutto» diretti alle autorità, disciplinano questioni tecnico-amministrative o non implicano importanti dispendi finanziari. Lo stralcio permette di delimitare in modo più chiaro la competenza del nostro Consiglio restringendo la possibilità di estenderla nella

⁵² Cfr. FF 1999 4197 in merito all'art. 47^{bis}b cpv. 3 della legge sui rapporti tra i Consigli.

prassi. Lo stralcio dell'espressione «*soprattutto*» non significa tuttavia che il Consiglio federale possa concludere autonomamente trattati internazionali in virtù di tale autorizzazione soltanto se le disposizioni del trattato in questione sono *esclusivamente* dirette alle autorità e disciplinano questioni tecnico-amministrative. Limitandola esclusivamente a disposizioni di tal genere, la competenza del Consiglio federale, spesso applicata nella prassi, ne risulterebbe di fatto minata. Determinate disposizioni di rango del tutto inferiore che disciplinano l'attività delle autorità amministrative possono anche avere conseguenze marginali indirette per i privati. Il nostro Consiglio deve poter concludere trattati internazionali di tal genere anche in futuro, altrimenti il Parlamento sarebbe sommerso da procedure di approvazione di trattati internazionali la cui importanza non lo giustificerebbe affatto. Lo stralcio dell'espressione «*soprattutto*» limiterà tuttavia l'applicazione di questa competenza da parte del Consiglio federale e farà sì che tali trattati, oltre a disposizioni dirette alle autorità e volte a disciplinare questioni tecnico-amministrative, contengano soltanto disposizioni d'importanza effettivamente minore.

La seconda modifica consiste nel trasferimento e nella precisazione del criterio degli importanti dispendi finanziari in un nuovo capoverso 4 lettera c (cfr. qui appresso).

Art. 7a cpv. 4 D-LOGA

In un nuovo capoverso aggiuntivo dell'articolo 7a LOGA intendiamo definire i trattati che non vanno assolutamente considerati di portata limitata. Per la conclusione dei trattati internazionali che soddisfano uno dei criteri di cui al capoverso 4, il Consiglio federale non potrà fondarsi sull'articolo 7a capoversi 2 e 3 D-LOGA. Se non esiste neppure un'autorizzazione specifica in una legge federale o in un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale (art. 7a capoverso 1 LOGA), l'approvazione del trattato internazionale in questione competerà all'Assemblea federale, anche se il trattato dovesse soddisfare uno dei criteri di cui all'articolo 7a capoverso 3 D-LOGA. L'elenco del capoverso 4 non è esaustivo. Non ogni trattato internazionale che non soddisfa nessuno dei criteri del capoverso 4 va considerato automaticamente di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. L'articolo 7a capoverso 4 LOGA va interpretato esclusivamente alla luce dell'articolo 7a capoversi 2 e 3 D-LOGA e ne restringe il campo d'applicazione: se è adempito uno dei criteri di cui al capoverso 4, il Consiglio federale non può concludere autonomamente un trattato internazionale rientrante in una delle categorie di cui al capoverso 3. I criteri non sono cumulativi, bensì alternativi.

Art. 7a cpv. 4 lett. a D-LOGA

Secondo questa disposizione, un trattato internazionale non è considerato di portata limitata se adempie le condizioni per essere sottoposto a referendum facoltativo. Sottostanno al referendum i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 1 Cost.), prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 2 Cost.) o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost.). I trattati comprendenti disposizioni ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 contengono norme di diritto emanate a livello interno sotto forma di legge (art. 164 cpv. 1 Cost.). Al contrario di quanto osservato da alcuni partecipanti alla consultazione, la presente disposizione non ripete semplicemente il disposto costituzionale nella

legge, bensì si serve dei criteri della Costituzione federale che determinano l'obbligo di referendum per i trattati internazionali al fine di delimitare i trattati internazionali di portata limitata. Lo stesso metodo è stato d'altronde applicato per delimitare la cerchia dei trattati internazionali da pubblicare nella Raccolta ufficiale delle leggi federali⁵³.

Il nuovo criterio di esclusione dell'articolo 7a capoverso 4 lettera a D-LOGA sancisce chiaramente che i trattati internazionali di durata indeterminata, indenunciabili e che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale non possono essere considerati di portata limitata. Inoltre, chiarisce che la competenza del Consiglio federale in virtù dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA non si estende a trattati internazionali comprendenti norme di diritto. Se s'intende conferire al Consiglio federale la competenza di concludere tali trattati, è necessaria una delega specifica in una legge federale (cfr. art. 7a cpv. 1 LOGA); è pertanto impossibile fondare tale competenza sull'articolo 7a cpv. 2 LOGA. In tal modo si rafforza il principio del parallelismo tra la procedura legislativa interna e quella per la conclusione di trattati internazionali. L'introduzione di questo criterio è teso a delimitare in modo più chiaro la competenza del Consiglio federale di concludere trattati internazionali e a migliorare la trasparenza. Quello contenuto nella lettera a è uno dei criteri di esclusione più importanti per la definizione dei trattati internazionali di portata limitata e pertanto va espressamente sancito.

Art. 7a cpv. 4 lett. b D-LOGA

Il ricorso da parte del Consiglio federale alla competenza di cui all'articolo 7a capoverso 2 D-LOGA è escluso se il trattato internazionale contiene disposizioni il cui oggetto è di esclusiva competenza dei Cantoni. La nozione di competenza dei Cantoni va intesa in senso stretto e segue la terminologia applicata nella Costituzione federale⁵⁴. Si tratta quindi soltanto delle competenze legislative dei Cantoni e non di quelle esecutive o applicative. L'articolo 7a capoverso 4 lettera b D-LOGA non è applicabile se il trattato internazionale riguarda un oggetto per il quale esistono competenze parallele della Confederazione e dei Cantoni. Con l'espressione «competenza parallela» si designano quei settori in cui la Confederazione e i Cantoni sono entrambi competenti, simultaneamente e indipendentemente l'uno dall'altro. Non si ha una competenza dei Cantoni ai sensi dell'articolo 7a capoverso 4 lettera b D-LOGA nemmeno se il trattato internazionale disciplina una materia in un settore con competenze concorrenti, poiché in tali casi la competenza dei Cantoni decade nel momento e nella misura in cui la Confederazione si avvale della propria competenza. Secondo la nuova disposizione rientrano invece nella sfera di competenza dei Cantoni le competenze cantonali originarie, ad esempio quella in materia di organizzazione. In alcuni settori, inoltre, la Costituzione fa esplicitamente salve determinate competenze cantonali (cfr. p. es. gli art. 69 cpv. 1, 72 cpv. 1, 76 cpv. 4 e 78 cpv. 1 Cost.).

Affinché il criterio dell'articolo 7a capoverso 4 lettera b D-LOGA sia adempito, e sia pertanto escluso il ricorso alla competenza di cui all'articolo 7a capoverso 2

⁵³ Cfr. art. 3 cpv. 1 lett. a della legge del 18 giugno 2004 sulle pubblicazioni ufficiali, RS 170.512.

⁵⁴ Cfr. in merito il messaggio concernente la revisione totale della Costituzione, FF 1997 I 1, pag. 212 seg.

D-LOGA, è sufficiente che soltanto alcune parti del trattato internazionale, e non tutte le sue disposizioni, riguardino oggetti di competenza dei Cantoni.

Non sono invece toccate le competenze cantonali ai sensi della presente disposizione nel caso in cui un trattato internazionale indica alle parti contraenti, a titolo d'informazione, l'autorità competente in un Cantone. Lo scopo di una disposizione del genere non è di influire sulle competenze cantonali, bensì soltanto di indicare alle altre parti contraenti le autorità competenti nei Cantoni secondo le disposizioni cantonali. Se un Cantone modifica tali competenze, occorre adeguare anche il trattato internazionale, affinché quest'ultimo rifletta la situazione vigente. Soprattutto nel settore del diritto civile vi sono trattati internazionali sui rapporti diretti con unità amministrative estere i cui allegati illustrano le competenze intercantionali⁵⁵. Dall'articolo 7a capoverso 4 lettera b D-LOGA non consegue che un trattato d'emendamento di tal genere non possa più essere considerato di portata limitata, a condizione che adempia uno dei criteri di cui all'articolo 7a capoverso 3 LOGA.

Non rientrano nel campo d'applicazione della presente disposizione i trattati internazionali che, seppur rientranti nella sfera di competenza esclusiva dei Cantoni, sono conclusi, previo consenso dei Cantoni, dalla Confederazione per il solo motivo che la parte contraente estera conferisce la pertinente competenza all'autorità statale centrale (art. 56 cpv. 3 Cost.). Tali trattati restano cantonali e il Consiglio federale può concluderli soltanto previo consenso dei Cantoni interessati. La competenza della Confederazione in materia estera è completa e pertanto la Confederazione può concludere anche trattati internazionali che tangono le competenze dei Cantoni (art. 54 cpv. 1 Cost.). Secondo l'articolo 54 capoverso 3 Cost., la Confederazione deve tuttavia tenere conto delle competenze dei Cantoni salvaguardandone gli interessi. Se si escludono in generale dal campo d'applicazione dell'articolo 7a capoversi 2 e 3 D-LOGA i trattati internazionali che disciplinano materie di competenza esclusiva dei Cantoni, il Consiglio federale potrà concludere autonomamente tali trattati soltanto in virtù di un'autorizzazione specifica in una legge federale o in un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. Negli altri casi tali trattati internazionali devono essere approvati dall'Assemblea federale. L'adozione di questo criterio d'esclusione restringe la competenza del Consiglio federale di concludere autonomamente trattati internazionali.

Il rispetto e la salvaguardia degli interessi dei Cantoni ne risultano rafforzati. È inoltre garantito che i trattati internazionali che riguardano ambiti di competenza esclusiva dei Cantoni siano sottoposti a consultazione.

Art. 7a cpv. 4 lett. c D-LOGA (finora art. 7a cpv. 2 secondo periodo lett. d LOGA)

Secondo il diritto vigente il Consiglio federale può concludere autonomamente i trattati internazionali che sono soprattutto diretti alle autorità, disciplinano questioni tecnico-amministrative o non implicano importanti dispendi finanziari. Poiché proponiamo un nuovo capoverso che prevede criteri negativi, il criterio degli importanti dispendi finanziari è estrapolato dall'attuale articolo 7a capoverso 2 secondo periodo lettera d LOGA per essere incluso nel capoverso 4, in quanto criterio indipendente e generale d'esclusione dai trattati internazionali di portata limitata. La disposizione

⁵⁵ Cfr. ad es. lo scambio di lettere del 2 giugno 1988 tra la Svizzera e l'Italia concernente la trasmissione di atti giudiziari ed extragiudiziali e di commissioni rogatorie in materia civile e commerciale, RS **0.274.184.542**.

precisa inoltre l'importo a partire dal quale un onere finanziario causato da un trattato internazionale è da considerarsi importante. Il limite è fissato a 5 milioni nel caso di spese uniche e a 2 milioni all'anno nel caso di spese ricorrenti. Se l'onere finanziario causato da un trattato internazionale può essere addebitato completamente o in parte a terzi, è determinante l'importo effettivamente a carico delle casse federali.

I limiti si orientano alla prassi applicata da anni, secondo cui nell'ambito della politica estera il Consiglio federale è autorizzato a decidere aiuti finanziari fino a tali somme direttamente in virtù della sua competenza costituzionale in materia di politica estera e senza una base legale specifica⁵⁶. Tale prassi è tuttavia applicata soltanto se non si tratta di settori importanti della politica estera; per tali settori la prassi è stata codificata creando le pertinenti basi legali⁵⁷.

Art. 7b cpv. 1^{bis} D-LOGA

In seguito alla modifica dell'articolo 152 capoverso 3^{bis} LParl (cfr. le spiegazioni qui appresso) viene adattato anche l'articolo 7b LOGA. La disposizione stabilisce nel capoverso 1 le condizioni che devono essere soddisfatte affinché il Consiglio federale possa decidere o concordare l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale la cui approvazione compete all'Assemblea federale. Finora, in presenza di motivi fondati, il nostro Consiglio non era tenuto ad attenersi a una decisione negativa delle commissioni parlamentari competenti. Secondo il nuovo articolo 152 capoverso 3^{bis} secondo periodo D-LParl, la decisione è vincolante se almeno due terzi dei membri di ciascuna delle commissioni competenti sono contrari all'applicazione provvisoria. Proponiamo pertanto di inserire nell'articolo 7b D-LOGA un capoverso 1^{bis} contenente tale regola.

Art. 152 cpv. 3^{bis} D-LParl

Il primo periodo della disposizione, che prevede un obbligo di consultazione prima dell'applicazione a titolo provvisorio da parte del Consiglio federale di trattati internazionali la cui approvazione compete all'Assemblea federale, è mantenuto senza modifiche. La disposizione è tuttavia completata con una regola che permette alle commissioni competenti di impedire l'applicazione provvisoria se almeno due terzi dei membri di ciascuna delle due commissioni competenti è contraria. Il parere di una maggioranza qualificata della commissione diventa pertanto vincolante per il Consiglio federale. Si aggiunge quindi un'ulteriore condizione all'applicazione provvisoria dei trattati internazionali: il trattato può essere applicato provvisoriamente se non vi si oppone una maggioranza di almeno due terzi dei membri di ciascuna delle due commissioni competenti. La conclusione provvisoria continua tuttavia a competere al nostro Consiglio.

La condizione di una maggioranza di due terzi è piuttosto inusuale. È tuttavia giustificata nella misura in cui il Consiglio federale deve attenersi al parere delle commissioni se vi sono motivi fondati per ritenere che l'Assemblea federale rifiuterà l'approvazione del trattato internazionale in questione. Il parere contrario di due terzi dei membri di entrambe le commissioni rende verosimile una tale previsione. Ciò non sarebbe il caso se, seppur con la condizione di un quorum come nell'arti-

⁵⁶ Confermato nella decisione del Consiglio federale del 5 giugno 2000: Basi legali per gli aiuti finanziari nell'ambito della politica estera.

⁵⁷ Legge del 22 giugno 2007 sullo Stato ospite, RS 192.12

colo 17a capoverso 3 LParl, si prevedesse una maggioranza semplice, come proposto dai servizi del Parlamento in quanto soluzione più conforme al sistema attuale. Il Consiglio federale resta comunque libero di rinunciare all'applicazione provvisoria se il parere contrario delle commissioni competenti non raggiunge una maggioranza di due terzi o se soltanto una delle due commissioni esprime un parere contrario con una maggioranza di due terzi dei suoi membri. Vista la portata della disposizione, appare del resto opportuno richiedere una maggioranza di due terzi di tutti i membri di entrambe le commissioni competenti e non una semplice maggioranza di due terzi dei votanti.

Occorre inoltre chiedersi se sia necessario prevedere una procedura di appianamento delle divergenze. Poiché si tratta di un parere consultativo delle commissioni parlamentari e la competenza decisionale permane presso il Consiglio federale, tale procedura non è né necessaria né appropriata. Vi si può pertanto rinunciare senza intaccare il sistema bicamerale.

Le commissioni competenti sono normalmente le Commissioni della politica estera. In determinati settori politici possono essere competenti anche altre commissioni; la decisione spetta agli Uffici (cfr. n. 1.1.3.2). Infine, in caso di affari intersettoriali, altre commissioni possono presentare il loro punto di vista sotto forma di rapporti alle commissioni competenti (art. 49 cpv. 4 LParl). Il loro parere confluisce in quello delle commissioni competenti e non ha carattere vincolante per il Consiglio federale.

La modifica dell'articolo 152 capoverso 3^{bis} LParl si ripercuote sulla portata dell'articolo 152 capoverso 4 LParl, che in casi urgenti prevede la consultazione dei presidenti delle commissioni competenti per la politica estera. In caso di approvazione provvisoria, il Consiglio federale non può più limitarsi a consultare i presidenti delle commissioni competenti per la politica estera. Sotto il profilo politico il parere dei presidenti non ha la stessa rappresentatività di quello delle commissioni. Sarebbe pertanto difficile trarne conclusioni sulle probabilità che l'Assemblea federale approvi il trattato internazionale in questione. La modifica esclude quindi l'applicazione dell'articolo 152 capoverso 4 LParl in caso di consultazioni secondo l'articolo 152 capoverso 3^{bis} LParl. La disposizione si applica soltanto in caso di consultazioni secondo l'articolo 152 capoverso 3 LParl, che prevede una consultazione in merito a progetti essenziali nonché alle direttive e linee guida del mandato per negoziati internazionali importanti. Siamo consapevoli che di conseguenza le commissioni competenti dovranno essere consultate tempestivamente anche in casi urgenti, in modo da permettere loro di esprimersi in merito all'approvazione provvisoria.

Ci aspettiamo che le commissioni parlamentari si organizzino in modo da potersi riunire rapidamente per esprimersi in merito all'applicazione provvisoria dei trattati internazionali. La salvaguardia degli interessi della Svizzera presuppone una cooperazione celere tra gli organi coinvolti. Riteniamo tuttavia che, a differenza di quanto chiesto da alcuni partecipanti alla consultazione, non sia necessario fissare un termine per il parere delle commissioni.

La normativa proposta è compatibile con l'articolo 153 capoverso 3 Cost., secondo cui è possibile delegare a commissioni singole attribuzioni che non comportano l'emanazione di norme di diritto. La possibilità delle commissioni parlamentari di impedire con una maggioranza di due terzi l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale soggetto all'approvazione dell'Assemblea federale non va considerata

alla stregua dell'emanazione di norme di diritto⁵⁸. Il parere delle commissioni ha carattere consultativo e non costituisce un trasferimento della competenza decisionale. La decisione sull'applicazione provvisoria rimane di competenza del Consiglio federale. Nel decidere in merito all'applicazione provvisoria di un trattato internazionale, in futuro il nostro Consiglio, oltre a tenere conto delle altre condizioni di cui all'articolo 7b capoverso 1 LOGA, dovrà anche verificare che non siano contrari due terzi dei membri di entrambe le commissioni competenti. Può inoltre rinunciare all'applicazione provvisoria anche se le commissioni competenti non sono contrarie, o non lo sono con una maggioranza di due terzi, ad esempio nel caso in cui ha motivo di ritenere che il Parlamento non approverà il trattato. D'altronde, anche se si trattasse di un trasferimento delle competenze decisionali alle commissioni parlamentari, ciò non sarebbe contrario al diritto costituzionale, poiché secondo l'articolo 153 capoverso 2 Cost. in singoli casi tale delega è possibile⁵⁹.

Occorre inoltre chiedersi se l'esigenza di una maggioranza qualificata di due terzi dei membri è ammissibile, visto che l'articolo 159 capoverso 2 Cost. sancisce che nelle due Camere decide la maggioranza dei votanti. La disposizione è tuttavia applicata soltanto in caso di riunione delle Camere e non riguarda le commissioni parlamentari. L'esigenza di una maggioranza di due terzi dei membri delle commissioni non è pertanto contrario al diritto costituzionale.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Il presente disegno riguarda il rapporto tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale nell'ambito della conclusione di trattati internazionali e non ha ripercussioni finanziarie.

Per quanto riguarda il personale, si ipotizzano oneri maggiori soltanto in singoli casi, per l'elaborazione di messaggi su trattati internazionali che dovranno essere sottoposti all'approvazione del Parlamento e non potranno più essere conclusi autonomamente dal Consiglio federale. L'onere supplementare potrà tuttavia essere affrontato con le risorse di personale attualmente a disposizione. Inoltre, l'adozione di nuove disposizioni di legge che prevedono, in determinati settori, la delega al Consiglio federale della competenza di concludere autonomamente trattati internazionali, sgraverà a medio termine il Parlamento e quindi anche l'Amministrazione federale.

Il presente disegno non ha pertanto incidenza in materia di finanze né di personale.

⁵⁸ René Rhinow/Markus Schefer, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2^a ed. ampliata, Basilea 2007, pag. 464, n. marg. 2415.

⁵⁹ A titolo di esempio di una delega di competenze a una commissione parlamentare si può menzionare, oltre a decisioni nell'ambito dell'amministrazione parlamentare autonoma o dell'organizzazione del Parlamento, l'art. 6 della LF del 20 giugno 2003 sull'annullamento delle sentenze penali pronunciate contro persone che, al tempo del nazionalsocialismo, hanno aiutato i profughi (RS 371). Secondo tale disposizione, la Commissione delle grazie decide in merito alla revoca delle sentenze penali contro chi ha aiutato i profughi.

3.2 Per i Cantoni e per l'economia

Il presente disegno non ha ripercussioni per i Cantoni, i Comuni o l'economia.

4 Programma di legislatura

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁶⁰ sul programma di legislatura né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁶¹ sul programma di legislatura 2011–2015. Con le mozioni 10.3354 e 10.3366 l'Assemblea federale ha tuttavia incaricato il Consiglio federale di elaborare il presente disegno.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Le due leggi modificate con il presente disegno (LOGA e LParl) disciplinano l'organizzazione dell'esecuzione dei compiti da parte del Consiglio federale e dell'Assemblea federale. La competenza della Confederazione di disciplinare questa materia è collegata all'esistenza di detti organi e si fonda sulla competenza di disciplinare la sua organizzazione e le sue procedure. La competenza di emanare disposizioni di legge in questo ambito si basa sull'articolo 173 capoverso 2 Cost. secondo cui, oltre alle questioni di cui all'articolo 173 capoverso 1 Cost., l'Assemblea federale tratta anche le questioni rientranti nella competenza della Confederazione e non attribuite ad altre autorità. Se nell'ingresso degli atti legislativi è menzionato l'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., non si tratta dell'indicazione della disposizione che fonda la competenza. L'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost. sancisce che le disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali devono essere emanate in una legge federale mettendo in tal modo in evidenza che la competenza di emanare tali disposizioni è data.

La conformità del disegno con gli articoli 153 capoverso 3 e 159 capoverso 2 Cost. è stata inoltre verificata nel commento all'articolo 152 capoverso 3^{bis} LParl (cfr. n. 2).

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le norme proposte in questa sede sulla competenza di concludere trattati internazionali di portata limitata sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera. Compete infatti al diritto interno definire le competenze per la conclusione dei trattati internazionali. Il diritto internazionale non impone in generale alcun obbligo in merito.

Il presente disegno è conforme agli obblighi internazionali della Svizzera anche per quanto riguarda l'applicazione provvisoria dei trattati internazionali. L'articolo 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che disciplina l'applicazione

⁶⁰ FF 2012 305

⁶¹ FF 2012 6413

provvisoria dei trattati, lascia agli Stati la libertà di decidere se e a quali condizioni intendono fare uso di questa possibilità. Spetta ai singoli Stati definire nel loro diritto interno l'autorità cui compete l'applicazione provvisoria dei trattati e le pertinenti condizioni.

5.3 Forma dell'atto

Il presente disegno intende modificare leggi federali vigenti, per cui, in virtù degli articoli 164 capoverso 1 Cost. e 22 capoverso 1 LParl, la modifica va effettuata sotto forma di legge federale, che in quanto tale sottostà a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.).

