

10.090

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«Per il rafforzamento dei diritti popolari in politica estera
(accordi internazionali: decida il popolo!)»**

del 1° ottobre 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo l'iniziativa popolare federale «Per il rafforzamento dei diritti popolari in politica estera (accordi internazionali: decida il popolo!)», che vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Nel contempo vi sottoponiamo, per approvazione, un controprogetto diretto all'iniziativa, che vi proponiamo di sottoporre simultaneamente al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di accettarlo.

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

1° ottobre 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'iniziativa popolare «Per il rafforzamento dei diritti popolari in politica estera (accordi internazionali: decida il popolo!)», depositata l'11 agosto 2009, è riuscita con 108 579 firme valide. Propone di estendere considerevolmente il referendum obbligatorio in materia di trattati internazionali. Secondo il suo tenore, sarebbero sottoposti al referendum obbligatorio i trattati internazionali che determinano un'unificazione multilaterale del diritto in settori importanti, impegnano la Svizzera a trasporre future disposizioni contenenti norme di diritto in settori importanti, delegano competenze giurisdizionali in settori importanti a istituzioni estere o internazionali, o che comportano nuove spese uniche di oltre un miliardo di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 100 milioni di franchi.

Il Consiglio federale riconosce all'iniziativa il merito di voler estendere la partecipazione dell'elettorato in materia di politica internazionale, ma ritiene che essa si spinga troppo oltre. Il coinvolgimento del Popolo e dei Cantoni nella politica internazionale deve essere riservato ai trattati concernenti questioni d'importanza costituzionale. Numerosi trattati internazionali riguardano però oggetti che non rivestono grande interesse per il pubblico. Il testo dell'iniziativa, con la sua formulazione indeterminata, offre un margine d'interpretazione tanto ampio da richiedere lo sviluppo di una lunga prassi per garantire la certezza del diritto. Peraltro, la politica estera svizzera non acquisirebbe maggiore legittimità. Infatti, Popolo e Cantoni devono essere coinvolti soltanto nei rari casi in cui la Confederazione prevede di limitare la sua libertà d'azione o di decisione nella convinzione che l'assoggettamento a un regime di diritto internazionale risponda meglio agli interessi del Paese e della sua popolazione. Non è necessario conferire un diritto di veto ai Cantoni, che dispongono già di numerosi strumenti per manifestare la loro posizione. Infine, il margine di manovra della Confederazione in materia di politica internazionale verrebbe limitato inutilmente, il che ne comprometterebbe l'immagine e la credibilità sul piano internazionale.

Sebbene proponga di respingere l'iniziativa, il Consiglio federale reputa legittimo migliorare ulteriormente gli strumenti della democrazia diretta in materia di politica internazionale. Pertanto propone, a titolo di controprogetto diretto, di iscrivere nella Costituzione federale il referendum obbligatorio per i trattati internazionali che rivestono un'importanza tale da dover essere considerati di rango costituzionale.

Indice

Compendio	6132
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	6135
1.1 Testo	6135
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	6135
1.3 Validità	6136
2 Genesi dell'iniziativa	6136
2.1 Il referendum in materia di trattati internazionali nella Costituzione federale	6136
2.1.1 Disciplina precedente la revisione totale della Costituzione federale	6136
2.1.2 Revisione totale della Costituzione federale e riforma dei diritti popolari	6137
2.1.3 Diritto costituzionale non scritto	6139
2.2 Proposte di riforma bocciate	6140
3 Scopo dell'iniziativa	6141
4 Valutazione dell'iniziativa	6142
4.1 Trattati internazionali: ampliamento della democrazia diretta	6142
4.1.1 Più votazioni popolari	6143
4.1.2 Maggiore partecipazione	6146
4.2 Margine interpretativo del testo dell'iniziativa	6147
4.2.1 Importanza di un trattato internazionale	6147
4.2.2 Elementi costitutivi indeterminati	6148
4.2.3 Rischi di una prassi costituzionale non consolidata	6149
4.3 Importanza politica dell'iniziativa	6150
4.3.1 Maggior legittimazione per la politica estera?	6150
4.3.2 I Cantoni sono privilegiati	6151
4.3.3 Libertà d'azione nell'ambito della politica estera	6152
5 Controprogetto diretto	6153
6 Commento	6156
6.1 Considerazioni formali	6156
6.2 Aspetti materiali	6156
6.3 Possibili casi d'applicazione	6157
6.4 Ripercussioni finanziarie dell'iniziativa e del controprogetto	6159
7 Conclusioni	6159
Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Per il rafforzamento dei diritti popolari in politica estera (accordi internazionali: decida il popolo!)» (Disegno)	6161

Decreto federale concernente il referendum obbligatorio per i trattati internazionali di rango costituzionale (controprogetto all'iniziativa popolare «Per il rafforzamento dei diritti popolari in politica estera [accordi internazionali: decida il popolo!])» (*Disegno*)

6163

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo

L'iniziativa popolare «Per il rafforzamento dei diritti popolari in politica estera (accordi internazionali: decida il popolo!)» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 140 cpv. 1 lett. d (nuova)

¹ Sottostanno al voto del Popolo e dei Cantoni:

- d. i trattati internazionali che:
 - 1. determinano un'unificazione multilaterale del diritto in settori importanti;
 - 2. impegnano la Svizzera a trasporre future disposizioni contenenti norme di diritto in settori importanti;
 - 3. delegano competenze giurisdizionali in settori importanti a istituzioni estere o internazionali;
 - 4. comportano nuove spese uniche di oltre 1 miliardo di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 100 milioni di franchi.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per il rafforzamento dei diritti popolari in politica estera (accordi internazionali: decida il popolo!)» è stata sottoposta ad esame preliminare dalla Cancelleria federale il 19 febbraio 2008² ed è stata depositata l'11 agosto 2009, corredata delle firme necessarie. Con decisione del 1° settembre 2009, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 108 579 firme valide³.

L'iniziativa è stata presentata sotto forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio propone un controprogetto diretto all'iniziativa. Conformemente all'articolo 97 capoverso 2 della legge federale del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl) esso deve sottoporre all'Assemblea federale un disegno di decreto e un messaggio entro l'11 febbraio 2011. Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale ha tempo fino all'11 febbraio 2012 per decidere in merito all'iniziativa popolare e al controprogetto.

1 RS 101
2 FF 2008 1253
3 FF 2009 5255
4 RS 171.10

1.3 Validità

L'iniziativa popolare soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale⁵:

- a. è formulata sotto forma di progetto elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa esiste un nesso materiale e pertanto essa soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale pubblico e pertanto soddisfa le esigenze di compatibilità con tale diritto.

L'iniziativa deve pertanto essere dichiarata valida.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Il referendum in materia di trattati internazionali nella Costituzione federale

2.1.1 Disciplina precedente la revisione totale della Costituzione federale

La subordinazione dei trattati internazionali al referendum è stata sancita per la prima volta nella Costituzione federale (Cost.) nel 1921 in seguito a un'iniziativa popolare che chiedeva di introdurre il referendum facoltativo per trattati internazionali conclusi per una durata illimitata o per più di 15 anni⁶.

Il referendum in materia di trattati internazionali è stato riveduto a fondo nel 1977: il referendum facoltativo è stato esteso ai trattati internazionali che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o che determinano un'unificazione multilaterale del diritto in settori importanti. È stato inoltre introdotto un referendum obbligatorio per l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali. Tale riforma ha preso spunto da due mozioni dal tenore identico (oltre che da altri interventi parlamentari) e da un'iniziativa popolare depositata nel marzo 1973 dall'Azione nazionale. Già allora è stata valutata la necessità di sottoporre al referendum obbligatorio i trattati internazionali che contengono norme che possono essere considerate di rango costituzionale; tuttavia, Consiglio federale e Parlamento hanno deciso di non percorrere tale via, bensì di privilegiare la soluzione che prevedeva di sottoporre al referendum obbligatorio soltanto due casi concreti, ossia l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali. All'epoca, queste due fattispecie sono state qualificate come le «decisioni di politica estera più importanti e maggiormente incisive»⁸.

⁵ RS 101

⁶ FF 1974 II 1113, segnatamente pag. 1114 segg. con un'ampia panoramica sui cenni storici.

⁷ Cfr. Zellweger, Valentin, Die demokratische Legitimation staatsvertraglichen Rechts, in: Cottier/Achermann/Wüger/Zellweger (ed.), Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht, Berna 2001, pag. 251 segg., pag. 282.

⁸ FF 1974 II 1113, segnatamente pag. 1137; cfr. anche Zellweger, loc. cit., pag. 284.

2.1.2

Revisione totale della Costituzione federale e riforma dei diritti popolari

Il referendum in materia di trattati internazionali è stato nuovamente oggetto di una valutazione critica nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale. Non è stato ritenuto necessario rivedere il referendum obbligatorio, finora applicato soltanto una volta in un caso concreto⁹, che è stato ripreso tale e quale nella nuova Costituzione federale (art. 140 cpv. 1 lett. b Cost.). Il Consiglio federale ha tuttavia ritenuto che il referendum facoltativo presentasse determinate lacune, poiché non tutti i trattati internazionali importanti sottostavano al referendum: «Gli aventi diritto di voto non possono perciò esprimersi sulla conclusione di una parte dei trattati internazionali di rilievo, cosa poco soddisfacente sotto l'aspetto della democrazia. Inoltre esiste il rischio che decisioni contraddittorie compromettano la credibilità della Svizzera sul piano internazionale»¹⁰. Per questo motivo ha proposto, tra l'altro, di sottoporre al referendum un unico decreto federale, che permette di approvare un trattato internazionale e di elaborare la pertinente legislazione di applicazione¹¹.

Nell'avamprogetto concernente la riforma dei diritti popolari posto in consultazione, il Consiglio federale aveva proposto di mantenere sostanzialmente la vigente normativa del referendum facoltativo in materia di trattati internazionali, aumentando il numero di firme necessarie a 100 000. Tuttavia, si era anche detto convinto «della necessità di procedere a modifiche nell'ambito del referendum sui trattati internazionali e di ampliare il campo d'applicazione di quest'ultimo»¹². «La partecipazione democratica diretta dev'essere possibile laddove si decide di cose fondamentali ed importanti»¹³. In sede di consultazione ha proposto di sostituire la normativa vigente, secondo cui erano subordinati al referendum i trattati internazionali implicanti un'unificazione multilaterale del diritto, con una disposizione secondo cui sarebbero sottoposti al referendum facoltativo i trattati internazionali «che contengono norme di diritto o obbligano ad emanare leggi federali o decreti federali di obbligatorietà generale». Sulla scorta dei risultati della consultazione, è tuttavia giunto alla conclusione che tale proposta sarebbe andata troppo lontano, poiché sottoponeva al referendum tutti i trattati internazionali che contengono norme di diritto, indipendentemente dalla loro importanza¹⁴. Ha pertanto proposto di mantenere la soluzione dell'unificazione multilaterale del diritto, riprendendo inoltre una disposizione secondo cui sottostanno al referendum facoltativo i trattati «la cui concretizzazione

⁹ L'adesione all'ONU, respinta una prima volta alle urne, è stata sottoposta al referendum obbligatorio, poiché l'ONU è un'organizzazione di sicurezza collettiva (cfr. FF 1982 I 441, segnatamente pag. 523). Al secondo tentativo l'adesione è stata approvata con la ripresa dell'art. 197 n. 1 Cost., sottoposta al referendum obbligatorio conformemente all'art. 140 cpv. 1 lett. a Cost. in quanto revisione parziale della Costituzione federale. Nel caso dello SEE il Consiglio federale è giunto alla conclusione che sebbene le condizioni del vigente art. 89 cpv. 5 Cost. non fossero soddisfatte, il decreto andava comunque sottoposto al voto di Popolo e Cantoni per motivi politici; cfr. FF 1992 IV 1, segnatamente pag. 372.

¹⁰ FF 1997 I 1, segnatamente pag. 441 seg.

¹¹ Oggi art. 141a Cost.

¹² FF 1997 I 1, segnatamente pag. 443

¹³ Loc. cit.

¹⁴ Loc. cit. Il Consiglio federale ha tra l'altro osservato che in virtù delle proposte inviate in consultazione sarebbe stato necessario sottoporre al referendum facoltativo numerosi trattati «per i quali non è opportuno prevedere la possibilità del referendum (...), come ad esempio convenzioni bilaterali direttamente applicabili sulla doppia imposizione», indipendentemente dalla loro importanza.

richiede l'emanazione di leggi federali (...) che conferiscono diritti o impongono obblighi ai privati». Con questa formulazione il Consiglio federale ha voluto limitare scientemente la soluzione alle «norme importanti»¹⁵ e agli adeguamenti del diritto federale, ma non di quello cantonale, poiché i Cantoni «dispongono di altre possibilità più adatte per partecipare alle decisioni della Confederazione»¹⁶. Infine, è stata mantenuta la possibilità, per l'Assemblea federale, di sottoporre al referendum altri trattati internazionali.

Dopo che nel 1999 le proposte avanzate dal Consiglio federale per la riforma dei diritti popolari erano state respinte da entrambe le Camere nell'ambito del dibattito d'entrata in materia, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha ripreso il tema con un'iniziativa parlamentare¹⁷. Ha proposto, tra l'altro, di sottoporre al referendum facoltativo non più i trattati internazionali che implicano un'unificazione multilaterale del diritto, bensì quelli che contengono norme di diritto importanti o che obbligano a emanare leggi federali. Si intendeva così sancire un sistema «che consenta al Popolo di partecipare alle decisioni in materia internazionale garantendo nel contempo la credibilità della Svizzera quale partner internazionale»¹⁸. La formulazione si basava sulle proposte della Commissione costituzionale del Consiglio nazionale, all'epoca tuttavia avversate dal Consiglio federale. Il Consiglio federale non ha voluto offrire un sostegno incondizionato nemmeno alla nuova proposta della CIP-S¹⁹, ma la sua opposizione è risultata vana. Con una distinzione²⁰ sul piano linguistico e del contenuto, il nuovo numero 3 dell'articolo 141 capoverso 1 Cost. è stato approvato dall'Assemblea federale ed è entrato in vigore in quanto tale il 1° agosto 2003. Tale novità si proponeva di uniformare quanto possibile l'applicazione dei diritti popolari nell'ambito dei trattati internazionali e nella legislazione nazionale (cosiddetto parallelismo); dovrebbe essere determinante non tanto la forma (legge o trattato), bensì il contenuto normativo: «ciò che è "importante" a livello nazionale, e va quindi emanato sotto forma di legge soggetta a referendum (art. 164 Cost.), lo è anche a livello di trattato internazionale e deve pure essere soggetto a referendum facoltativo (art. 141 Cost.)»²¹.

Nonostante in un primo tempo l'applicazione delle nuove norme costituzionali avesse sollevato, poco dopo la loro entrata in vigore, diverse questioni interpretative²², la prassi nel frattempo sviluppata dal Consiglio federale e dall'Assemblea federale può ormai essere considerata, nel suo insieme, consolidata. Non vi sono state fondamentali divergenze d'opinione o scontri pubblici in merito alla questione

¹⁵ Loc. cit., pag. 444.

¹⁶ Loc. cit., pag. 445.

¹⁷ Iniziativa parlamentare CIP-S del 29 giugno 1999, «Soppressione di lacune nei diritti popolari» (99.436).

¹⁸ Rapporto CIP-S del 2 aprile 2001, FF **2001** 4315, segnatamente pag. 4337.

¹⁹ Parere del Consiglio federale del 15 giugno 2001, FF **2001** 5411, segnatamente pag. 5422.

²⁰ La CIP ha parlato di trattati internazionali che «obbligano a emanare leggi federali». La versione definitiva risultante dai dibattiti parlamentari parla di trattati «la cui concretizzazione richiede l'emanazione di leggi federali».

²¹ Motivazione contenuta nella mozione della CIP-N del 22 aprile 2004 «Referendum facoltativo in materia di trattati internazionali. Parallelismo delle norme di diritto internazionale e di diritto interno» (04.3203).

²² Si vedano al riguardo le perizie e i pareri dell'Ufficio federale di giustizia: GAAC 68.83 e GAAC 69.75.

se un trattato andasse sottoposto o meno al referendum²³, tranne la discussione sui cosiddetti «accordi standard»²⁴, la cui costituzionalità è stata messa in dubbio soprattutto in relazione agli accordi di doppia imposizione recentemente rinegoziati. Come è noto, il nostro Consiglio è ritornato sulla sua posizione iniziale, proponendo di sottoporre al referendum facoltativo tutti gli accordi di doppia imposizione rinegoziati²⁵; le Camere hanno sostenuto tale proposta²⁶. Per ragioni di coerenza, ci sembra opportuno applicare questa nuova prassi anche negli altri settori.

2.1.3 Diritto costituzionale non scritto

Le autorità federali e parte della dottrina riconoscono un referendum obbligatorio sui generis (non scritto), che potrebbe essere applicabile «se il trattato internazionale riveste un'importanza straordinaria al punto che deve essere considerato di rango costituzionale»²⁷. Consiglio federale e Assemblea federale hanno esaminato, per esempio, se occorresse eventualmente elevare a rango costituzionale l'Accordo di associazione a Schengen e Dublino. Tuttavia, siccome quest'ultimo non comporta «modifiche notevoli del nostro Stato e non concerne pertanto il nostro ordinamento costituzionale delle competenze»²⁸, si è ritenuto che non andasse sottoposto a un referendum obbligatorio sui generis. Questo tipo di referendum sarà esaminato più in dettaglio al numero 5.

²³ Occorre tuttavia indicare che al momento di emanare la legge federale del 5 ottobre 2007 sulla geoinformazione (RS **510.62**) ci si era chiesti per la prima volta se il Parlamento potesse delegare al Consiglio federale la conclusione di trattati indenunciabili (che quindi sarebbero sottoposti al referendum facoltativo) sulla delimitazione dei confini nazionali. Il Consiglio federale era del parere che «una delega delle competenze di conclusione, in questo settore precisamente delimitato, sia accettabile se essa è limitata a trattati concernenti unicamente rettifiche di tracciati di confini o altre modifiche territoriali minime» (FF **2006** 7165, segnatamente pag. 7213). Le Camere hanno aderito a tale posizione senza discuterla. Sul tema dei trattati internazionali indenunciabili si rinvia anche al parere del Consiglio federale del 20 maggio 2009 in merito all'interpellanza dell'Unione democratica di centro del 20 marzo 2009 (09.3256, «Trattati internazionali indenunciabili»), in cui il Consiglio federale menziona, oltre ai trattati di delimitazione dei confini nazionali, il Patto dell'ONU relativo ai diritti economici, sociali e culturali e quello relativo ai diritti civili e politici, che sono indenunciabili e quindi sottostanno al referendum (cfr. RU **1993** 724 e RU **1993** 747).

²⁴ Consiglio federale e Parlamento hanno deciso di non classificare come importanti le disposizioni di un trattato internazionale che, in sostanza, corrispondono a numerosi trattati analoghi conclusi dalla Svizzera. Per tali accordi si è consolidata l'espressione «accordi standard». Finora tali «accordi standard» sono stati stipulati soltanto nell'ambito del libero scambio, della doppia imposizione e della sicurezza sociale.

²⁵ Il primo messaggio riguardava l'accordo di doppia imposizione con la Danimarca, FF **2010** 87, segnatamente pag. 97 seg.

²⁶ Il 17 marzo 2010 il Consiglio degli Stati ha adottato i decreti federali relativi agli accordi con la Francia, la Gran Bretagna e l'Irlanda del Nord, il Messico, la Danimarca e gli Stati Uniti d'America sottoponendoli al referendum facoltativo (Boll. Uff. **2010** S 284); il Consiglio nazionale li ha approvati il 10 giugno 2010. Nella votazione finale del 18 giugno, dieci accordi di doppia imposizione sono stati adottati da entrambe le Camere e sottoposti al referendum facoltativo (cfr. FF **2010** 3817).

²⁷ FF **2004** 5273, segnatamente pag. 5587 seg. con altri rinvii alla dottrina e alla prassi.

²⁸ Loc. cit., pag. 5588.

Anche dopo la riforma dei diritti popolari nel 2002 sono state avanzate diverse proposte correttive in merito al referendum in materia di trattati internazionali. Ad esempio, il consigliere nazionale Zisyadis ha chiesto, mediante un'iniziativa parlamentare, che l'adesione all'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS)²⁹ fosse sottoposta al referendum obbligatorio³⁰. La maggioranza della Commissione incaricata dell'esame preliminare ha respinto tale iniziativa, indicando che il referendum obbligatorio sarebbe appropriato soltanto se un trattato internazionale comportasse adeguamenti automatici del diritto nazionale, condizione che non è soddisfatta nel caso del GATS. Quest'ultimo, infatti, non comporta adeguamenti legislativi automatici, rende soltanto possibili adeguamenti legislativi che di norma sottostanno comunque al referendum facoltativo. (...) Stando alla logica relativa ai referendum in materia di trattati internazionali, il referendum obbligatorio è previsto soltanto se devono essere accettati automaticamente adeguamenti legislativi non modificabili. Se ciò non è il caso, il referendum obbligatorio non è imposto dalla Costituzione³¹. Il 19 giugno 2006 il Consiglio nazionale ha respinto l'iniziativa.

Il 17 giugno 2005 il Gruppo UDC ha presentato l'iniziativa parlamentare «Maggior democrazia in politica estera. Ampliamento del referendum in materia di trattati internazionali» (05.426). L'iniziativa chiedeva di abrogare l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. e di integrare l'articolo 140 capoverso 1 Cost. con una nuova lettera d, secondo cui sottostanno al voto di Popolo e Cantoni i trattati internazionali che «1. sono di durata indeterminata e non sono denunciabili; 2. prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale; 3. contengono importanti disposizioni che stabiliscono norme di diritto la cui realizzazione richiede l'adozione di leggi federali o che possono avere altre ripercussioni sulla sovranità e l'indipendenza del Paese o sui diritti popolari». Il Gruppo UDC chiedeva di sottoporre al voto di Popolo e Cantoni tutti i trattati, accordi, convenzioni e programmi importanti di diritto pubblico internazionale che tangono o limitano praticamente sempre la sovranità e l'indipendenza del Paese nonché erodono i diritti popolari. La CIP-N ha proposto, con 11 voti contro 5, di non dare seguito all'iniziativa. Il 6 marzo 2007 il Consiglio federale ha aderito alla proposta della Commissione. I principali motivi addotti per giustificare tale posizione sono i seguenti: non è necessaria una nuova modifica del referendum in materia di trattati internazionali, l'iniziativa minerebbe il principio perseguito, e nel frattempo realizzato, del parallelismo tra diritto nazionale e internazionale e comporterebbe inoltre circa dieci oggetti di votazione in più all'anno, che perlopiù non sarebbero controversi³².

Due iniziative parlamentari presentate nel 2009 dal consigliere nazionale Reimann chiedono di modificare il regime generale in materia di referendum³³: da un lato, si propone di introdurre un referendum facoltativo straordinario con il quale una minoranza qualificata (p. es. un terzo) di una Camera può chiedere di sottoporre al referendum facoltativo un atto legislativo o una decisione che non vi sottostà. Dall'altro, un referendum parlamentare dovrebbe consentire a una minoranza qualificata (p. es.

²⁹ Allegato 1.B all'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (RS **0.632.20**).

³⁰ Iniziativa parlamentare 05.407 del 18 marzo 2005 «Referendum obbligatorio per il GATS».

³¹ Boll. Uff. **2006** N 980 (Schlüer).

³² Boll. Uff. **2007** N 54

³³ 09.443 e 09.444.

un terzo dei membri della Camera) di sottoporre a votazione popolare un atto legislativo sottostante a referendum facoltativo³⁴. Su proposta della CIP-N incaricata dell'esame preliminare, il 15 marzo 2010 il Consiglio nazionale ha deciso di non dare seguito alle due iniziative³⁵.

3 Scopo dell'iniziativa

Stando alle proprie dichiarazioni³⁶, il comitato d'iniziativa parte dall'assunto che vi siano notevoli lacune nell'ambito dei diritti popolari e che i cittadini non abbiano, o abbiano soltanto in parte, voce in capitolo quando si tratta di affrontare importanti sfide politiche. L'iniziativa popolare si pone come contrappeso alla tendenza di limitare la democrazia diretta e si propone in particolare di impedire la strisciante adesione all'UE e ad altre strutture internazionali di potere, nonché l'erosione dei diritti popolari da parte dei trattati internazionali e del diritto estero. Un rafforzamento dei diritti popolari sarebbe indispensabile, per il benessere del Paese, in particolare nelle questioni di politica estera. I trattati internazionali in settori importanti dovrebbero pertanto essere sottoposti al referendum obbligatorio, che richiede anche la maggioranza dei Cantoni. I promotori dell'iniziativa ritengono che la vigente situazione costituzionale sia insufficiente, poiché prevede un referendum obbligatorio soltanto per l'adesione a comunità sopranazionali o a organizzazioni di sicurezza collettiva. Il fatto che i Cantoni, spesso direttamente interessati, non abbiano la possibilità di partecipare alla definizione dei trattati internazionali è una lacuna che l'iniziativa popolare consentirebbe di colmare. Inoltre, l'iniziativa punta ad accrescere l'impatto dei diritti popolari³⁷. Oggi l'accesso agli strumenti della democrazia diretta sarebbe di fatto intralciato, ad esempio, dal voto per corrispondenza, dal voto elettronico, dagli ostacoli burocratici in occasione della raccolta di firme e dall'aumento del numero di firme necessario. Il nuovo referendum obbligatorio renderebbe quindi superflua anche la dispendiosa raccolta di firme, permettendo di dedicare le risorse finanziarie e personali alla campagna sulla votazione.

L'«Azione per una Svizzera neutrale e indipendente» (ASNI) adduce alcuni esempi passati che sarebbero rientrati sotto il nuovo referendum in materia di trattati internazionali. Si sottolinea, ad esempio, che gli Accordi di associazione alla normativa di Schengen/Dublino sarebbero stati sottoposti al nuovo referendum obbligatorio in

³⁴ Il cosiddetto referendum parlamentare facoltativo è stato abrogato nel 2003 con la nuova Costituzione federale (fino allora era in vigore l'art. 89 cpv. 4 vCost., secondo cui: «Per decisione dei due Consigli, il capoverso 2 può essere applicato anche ad altri trattati internazionali»).

³⁵ Boll. Uff. 2010 N 397. La consigliera nazionale Humbel ha analizzato per la Commissione le due iniziative come segue: «la maggioranza della Commissione non vede nelle due iniziative un rafforzamento della democrazia e dei diritti popolari, come promette il titolo, bensì una modifica dell'equilibrio esistente tra Popolo e Parlamento, un rafforzamento delle minoranze rispetto alle maggioranze. Nel nostro consolidato sistema democratico, che si fonda su decisioni maggioritarie, sarebbe problematico trasformare maggioranze di minoranze in maggioranze. Inoltre, entrambe le iniziative indebolirebbero il Parlamento, poiché anch'esso fa parte della nostra democrazia diretta: il Parlamento è eletto dal Popolo e ne tutela i diversi interessi».

³⁶ Le seguenti affermazioni e spiegazioni provengono – dove non indicato diversamente – dalla documentazione pubblicata in occasione della conferenza stampa dell'11 agosto 2009 e sono disponibili (in tedesco) sul sito dell'ASNI (www.auns.ch/medien.php).

³⁷ Hans Fehr, *Wie wirkt die Staatsvertrags-Initiative?* (Come funziona l'iniziativa in materia di trattati internazionali?), testo della conferenza stampa dell'11 agosto 2009.

materia di trattati, poiché obbligano a riprendere il diritto estero; alle urne, tuttavia, l'adesione sarebbe stata bocciata dato che non è stata raggiunta la maggioranza dei Cantoni. Per meglio illustrare la situazione sono menzionati diversi settori in cui la Svizzera ha intavolato negoziati (in fase più o meno avanzata) in merito a trattati internazionali che andrebbero sottoposti al nuovo regime referendario. Secondo i promotori dell'iniziativa, i decreti federali riguardanti l'Accordo sulla libera circolazione delle persone con la CE e i suoi Stati membri (proroga ed estensione a Bulgaria e Romania) come pure il decreto sul miliardo di coesione sarebbero sottoposti al referendum obbligatorio³⁸. In futuro sarebbero interessati dal nuovo regime referendario, ad esempio, un eventuale accordo quadro con l'UE, gli accordi riguardanti le prestazioni di servizi, l'ambito agroalimentare e sanitario oppure un accordo nel settore elettrico con l'UE. Il comitato d'iniziativa menziona inoltre esempi oggi poco attuali quali l'adesione della Svizzera a un'unione doganale o alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e ad altri trattati multilaterali sui diritti dell'uomo, nonché all'Accordo dell'OMC³⁹.

L'ASNI attribuisce alla sua iniziativa popolare il merito di aver fatto rivedere al Consiglio federale la sua posizione iniziale relativa agli accordi di doppia imposizione, facendogli decidere di sottoporre al referendum facoltativo tutti gli accordi di questo tipo che implicano un nuovo regime di assistenza amministrativa conforme all'accordo tipo dell'OSCE, e quindi di aver espletato effetti preventivi⁴⁰. Tuttavia, a parere del comitato d'iniziativa tutti questi accordi di doppia imposizione andrebbero sottoposti al referendum obbligatorio in materia di trattati internazionali.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Trattati internazionali: ampliamento della democrazia diretta

L'iniziativa popolare si propone di estendere sostanzialmente le possibilità popolari di partecipare direttamente alla politica estera. L'approvazione dell'iniziativa comporterebbe in primo luogo un maggior numero di votazioni popolari concernenti trattati internazionali. In tal modo i cittadini potranno pronunciarsi in maniera vincolante su un maggior numero di decisioni in materia di politica estera rispetto a quanto avviene attualmente.

³⁸ Va osservato che i principi delle prestazioni di coesione da parte svizzera sono stati fissati in un documento che non costituisce un trattato internazionale (cfr. FF **2007** 453, segnatamente pag. 489). Per contro, le prestazioni concrete che la Svizzera ha concordato in via bilaterale con i rispettivi Stati membri dell'UE sono disciplinate da un accordo internazionale.

³⁹ L'ASNI menziona anche gli impieghi all'estero dell'esercito, che andrebbero sottoposti al referendum obbligatorio. Tuttavia, questi impieghi non sono disciplinati da un accordo internazionale e pertanto non sarebbero retti dal nuovo articolo 140 capoverso 1 lettera d Cost. Nel 2008 l'ASNI ha indicato anche che avrebbe esaminato l'opportunità di lanciare un'iniziativa popolare separata su questo tema.

⁴⁰ Comunicato stampa dell'ASNI del 27 settembre 2009.

4.1.1

Più votazioni popolari

Le votazioni popolari sui trattati internazionali rappresentano un'eccezione sul piano quantitativo. Dal 1976 sono stati sottoposti al referendum obbligatorio due trattati, entrambi respinti sia dal Popolo sia dai Cantoni⁴¹. Nello stesso periodo 166 trattati internazionali sono stati sottoposti al referendum facoltativo⁴². Dal 1977, quando è entrata in vigore la nuova normativa in materia, il referendum è stato lanciato soltanto in pochi casi, quasi esclusivamente per trattati internazionali in relazione con l'Unione europea e i suoi Stati membri⁴³. In un altro caso – quello dell'adesione all'OMC – il referendum preannunciato non è riuscito⁴⁴.

⁴¹ Decreto federale del 14 dicembre 1984 per l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (FF **1984** III 1425); decreto federale del 9 ottobre 1992 sullo Spazio economico europeo (FF **1992** VI 54). Nel caso dello SEE il Consiglio federale è giunto alla conclusione che, sebbene i requisiti costituzionali espliciti per sottoporre il trattato al referendum obbligatorio non fossero adempiuti, occorresse far votare Popolo e Cantoni soprattutto alla luce dei precedenti pregiudizi e delle modifiche costituzionali previste unitamente all'approvazione del trattato (FF **1992** IV 1, segnatamente pag. 372).

⁴² Biaggini, Giovanni, BV-Kommentar, art. 141 n. 21 conta sette votazioni popolari fino alla fine del 2006. Thürrer, Daniel, St. Galler BV-Kommentar, art. 141 n. 25 e 28, menziona, per il periodo 1977–2007, 24 accordi indenunciabili o di durata indeterminata e 34 accordi che prevedevano l'adesione a un'organizzazione internazionale. Per quanto concerne il referendum facoltativo, ridisciplinato nel 2003, sono menzionati 58 accordi fino alla fine del 2007.

⁴³ Un altro caso era l'adesione alle istituzioni di Bretton Woods, su cui si è votato il 17 maggio 1992 (FF **1992** V 346).

⁴⁴ Decreto federale del 16 dicembre 1994 concernente l'approvazione degli Accordi internazionali conclusi nell'ambito dei negoziati commerciali condotti sotto l'egida del GATT (Uruguay-Round; FF **1995** II 507).

Analizzando la prassi degli ultimi anni, emerge il quadro seguente:

Prassi in materia di trattati internazionali	2006	2007	2008	2009
Trattati conclusi autonomamente dal Consiglio federale ⁴⁵	349	376	414	430 ⁴⁶
(di cui modifiche di trattati esistenti)	(65)	(62)	(95)	(84)
Trattati sottoposti per approvazione al Parlamento ⁴⁷	30	35	22	24
Proposta di sottoporre il trattato al referendum (facoltativo)	15	16	14	12
(di cui casi in cui era prevista l'emanazione o la modifica contemporanea di leggi federali) ⁴⁸	(5)	(5)	(2)	(8)

Tra il 2006 e il 2008 nessun trattato è stato posto in votazione⁴⁹; nel 2009, invece, si è votato su due trattati contro i quali era stato lanciato il referendum: l'8 febbraio 2009 l'estensione dell'Accordo di libera circolazione delle persone a Bulgaria e Romania è stata accolta con il 59,6 per cento dei voti e l'approvazione di 19,5 Cantoni⁵⁰. Il 17 maggio 2009 il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea concernente il recepimento del regolamento (CE) n. 2252/2004 sui passaporti e i documenti di viaggio biometrici⁵¹ è stato accolto con il 50,1% dei voti; il disegno aveva raccolto il consenso di appena 9 Cantoni e non sarebbe pertanto stato adottato se fosse stata necessaria la maggioranza dei Cantoni⁵².

⁴⁵ Dati sui trattati internazionali conclusi dal Consiglio federale tratti dai pertinenti rapporti.

⁴⁶ Questa cifra include anche l'Accordo con gli USA concernente la domanda di assistenza amministrativa relativa a UBS (FF **2010** 3011, segnatamente pag. 3281), che in seguito alla sentenza del Tribunale amministrativo federale è stato sottoposto a posteriori all'Assemblea federale per approvazione (cfr. FF **2010** 2589).

⁴⁷ Per questa rilevazione sono stati esaminati i messaggi dei rispettivi anni. In alcuni casi il decreto di approvazione riguardava più trattati. Ad esempio, gli accordi di libero scambio dei Paesi dell'AELS sono di norma approvati insieme a un accordo agricolo bilaterale separato.

⁴⁸ Il 26 novembre 2008 il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere un messaggio aggiuntivo concernente l'approvazione dell'accordo sulla partecipazione della Svizzera al programma comunitario MEDIA (FF **2008** 7853), per il quale il 21 settembre 2007 aveva già presentato un messaggio alle Camere (FF **2007** 6067). Questo accordo non è contato due volte.

⁴⁹ Il 26 novembre 2006 si è votato sulla legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, che il comitato d'iniziativa aveva adottato per dimostrare che i diritti popolari verrebbero elusi. Il disegno è stato accolto con il 53,4 % dei voti e l'approvazione di 14 Cantoni.

⁵⁰ FF **2009** 1363

⁵¹ Lo scambio di note era di per sé generalmente indiscusso sul piano politico; il referendum è stato lanciato soprattutto per modifiche di legge che formalmente facevano parte del decreto di approvazione, ma che vanno qualificate come attuazione autonoma.

⁵² FF **2009** 6571

Nel periodo intercorrente tra il 2006 e il 2009 presumibilmente sette trattati internazionali sarebbero stati sottoposti al nuovo referendum obbligatorio chiesto dall'iniziativa popolare. È difficile indicare un numero più preciso, poiché non è sempre chiaro se un trattato riguardi effettivamente un settore importante o meno. Nel caso dei seguenti trattati il nostro Collegio ritiene che sarebbero stati sottoposti al nuovo referendum obbligatorio in materia di trattati internazionali:

- Protocollo aggiuntivo del 24 gennaio 2002⁵³ alla Convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina relativo al trapianto di organi e di tessuti di origine umana;
- Convenzione riveduta del 30 ottobre 2007⁵⁴ concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (Convenzione di Lugano);
- Scambi di note del 21 agosto 2008 e del 24 ottobre 2008⁵⁵ tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento del regolamento e della decisione relativi al sistema d'informazione visti (VIS);
- Scambio di note del 28 marzo 2008⁵⁶ tra la Svizzera e la Comunità europea concernente il recepimento del codice frontiere Schengen;
- Convenzione del 4 aprile 1997⁵⁷ per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano riguardo alle applicazioni della biologia e della medicina (Convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina);
- Protocollo aggiuntivo del 12 gennaio 1998⁵⁸ alla Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano riguardo alle applicazioni della biologia e della medicina sul divieto di clonazione di esseri umani;
- Convenzione dell'Aia del 5 luglio 2006⁵⁹ sulla legge applicabile ad alcuni diritti su strumenti finanziari detenuti presso un intermediario.

Se discussi in pubblico, i trattati internazionali che hanno suscitato una certa attenzione sono al massimo quelli rilevanti per Schengen, mentre gli oggetti di altri accordi – biomedicina, diritto internazionale privato – non erano controverosi sul piano politico; in ogni caso non sono mai stati annunciati o lanciati referendum. Va

53 FF **2009** 3869. Il decreto di approvazione è stato sottoposto al referendum facoltativo, poiché il Protocollo aggiuntivo contiene importanti disposizioni che stabiliscono norme di diritto, cfr. FF **2008** 6957, segnatamente pag. 6964 seg.

54 FF **2009** 7681. Il decreto di approvazione è stato sottoposto al referendum facoltativo, poiché nel contempo andavano adeguate diverse leggi federali.

55 FF **2009** 7695. Il decreto di approvazione è stato sottoposto al referendum facoltativo, poiché nel contempo andavano adeguate due leggi federali.

56 RU **2008** 5629. Il decreto di approvazione è stato sottoposto al referendum facoltativo, poiché nel contempo andava adeguata la legge federale sugli stranieri (FF **2008** 4651).

57 RS **0.810.2**. Il decreto di approvazione è stato sottoposto al referendum facoltativo, poiché la Convenzione contiene importanti disposizioni che stabiliscono norme di diritto (FF **2008** 4651). La Convenzione è entrata in vigore per la Svizzera il 1° novembre 2008 (RU **2008** 5125).

58 RS **0.810.21**. Il decreto di approvazione è stato sottoposto al referendum facoltativo, poiché il Protocollo aggiuntivo contiene importanti disposizioni che stabiliscono norme di diritto (FF **2008** 2023). Il Protocollo aggiuntivo è entrato in vigore per la Svizzera il 1° novembre 2008.

59 RU **2009** 6579. Il decreto di approvazione è stato sottoposto al referendum facoltativo, poiché nel contempo andava adeguata la LDIP (FF **2008** 7319).

rilevato anche che in passato la Svizzera non ha concluso alcun trattato che comportasse nuove spese uniche di oltre un miliardo di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 100 milioni di franchi, come tuttavia previsto nel numero 4 del testo dell'iniziativa⁶⁰.

Sul piano quantitativo, in seguito all'eventuale approvazione dell'iniziativa popolare si dovrebbe verosimilmente votare, in media, su tre disegni supplementari all'anno, il che equivarrebbe a un aumento superiore al 30 per cento⁶¹ e comporterebbe oneri aggiuntivi per la Confederazione e i Cantoni per lo svolgimento delle votazioni⁶². Nel contempo, i potenziali gruppi promotori di referendum verrebbero sgravati dall'onere finanziario e logistico che si dovrebbero assumere nel caso di un referendum facoltativo. Le risorse che dovrebbero essere mobilitate per la raccolta delle firme potrebbero quindi essere impiegate per la campagna elettorale vera e propria.

4.1.2 Maggiore partecipazione

L'accettazione dell'iniziativa estenderebbe le possibilità popolari di partecipare direttamente alla politica estera e rafforzerebbe l'influsso esercitato dai Cantoni. Come dimostra la storia del referendum in materia di trattati internazionali (cfr. n. 2), negli ultimi 30 anni si è cercato costantemente di migliorare la normativa; gli adeguamenti costituzionali si sono sempre fondati sulla necessità di incrementare la legittimazione democratica delle decisioni di politica estera e di migliorare le possibilità di partecipazione di cittadini, Parlamento e Cantoni⁶³. La decisione di sottoporre al referendum obbligatorio altri trattati per cui finora era previsto soltanto il referendum facoltativo o che sottostavano solo all'approvazione parlamentare potrebbe rendere più intenso il dibattito pubblico su determinati temi di politica estera. Tuttavia, è innegabile che il dibattito pubblico non può vertere unicamente sull'approvazione o sulla reiezione di un determinato trattato, bensì anche sulla decisione politicamente delicata se un trattato riguardi effettivamente una materia così importante oppure contenga disposizioni tanto importanti da dover essere sottoposto al referendum obbligatorio. In ultima analisi spetterebbe all'Assemblea federale decidere, su proposta del Consiglio federale, se i presupposti sanciti dalla Costituzione federale sono adempiuti o meno.

⁶⁰ Il miliardo di coesione addotto dal comitato d'iniziativa non si fonda su un trattato internazionale, bensì su una dichiarazione politica d'intenti e un decreto parlamentare di finanziamento (FF 2007 453, segnatamente pag. 489). Gli accordi quadro bilaterali che la Svizzera ha quindi concluso con i singoli Stati non supererebbero la soglia del testo dell'iniziativa: l'importo più elevato è previsto nell'accordo quadro con la Polonia (RS 0.973.264.92). Conformemente all'art. 3 par. 1 la Svizzera concede alla Polonia, «in vista della riduzione delle disparità economiche e sociali all'interno dell'Unione europea allargata, un contributo non rimborsabile di un importo sino a 489,020 milioni di franchi per un periodo di stanziamento di cinque anni e per un periodo di erogazione di dieci anni a decorrere dalla data di approvazione del contributo da parte del Parlamento svizzero, vale a dire dal 14 giugno 2007».

⁶¹ Nel periodo 2001–2009 si è votato, in media, su 8,3 disegni all'anno. I dati oscillano tuttavia tra 2 disegni nel 2007 (in cui ha avuto luogo l'elezione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati) e 13 disegni nel 2004.

⁶² Cfr. n. 6.4

⁶³ Questi impegni si riflettono in particolare anche nella legge federale del 22 dicembre 1999 concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC; RS 138.1).

Se dovessero essere accolti da Popolo e Cantoni, i trattati acquisirebbero una legittimazione democratica tanto elevata da essere posti sul medesimo piano delle disposizioni costituzionali, poiché anche queste ultime sottostanno al referendum obbligatorio. Una volta approvato da Popolo e Cantoni, un tale trattato potrebbe essere considerato particolarmente rigido e politicamente consolidato anche nei confronti della parte contraente estera. In astratto, inoltre, non è possibile prevedere con più precisione se, quanto e per quanto tempo il margine di manovra e la credibilità della Svizzera quale parte contraente verrebbero compromessi nel caso in cui un disegno fosse respinto dal Popolo o dai Cantoni.

4.2 Margine interpretativo del testo dell'iniziativa

Il comitato d'iniziativa stesso constata che il testo proposto permette diverse interpretazioni, in particolare per l'espressione «in settori importanti», precisando però che essa figura già in forma analoga all'articolo 164 Cost.

4.2.1 Importanza di un trattato internazionale

Nei primi tre numeri, l'iniziativa popolare prevede il referendum obbligatorio soltanto se si tratta di disposizioni di trattati internazionali in «settori importanti». Di fatto, anche l'attuale Costituzione federale ricorre a tale concetto, secondo cui i trattati internazionali comprendenti «disposizioni importanti che contengono norme di diritto» sottostanno al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. d Cost.). Tale formulazione si fonda sull'articolo 164 Cost., in cui, tuttavia, il concetto di importanza è utilizzato per singole norme e non per atti legislativi o settori interi: il diritto federale non prevede atti importanti o meno, bensì soltanto norme importanti o meno. La Costituzione distingue dunque tra normative che richiedono una legittimazione particolare e disposizioni dettagliate meno rilevanti. L'abbondante materiale comparativo nel diritto federale e la prassi del Tribunale federale relativa, per esempio, alle regole di delega permettono di operare tale distinzione in modo del tutto soddisfacente sul piano giuridico e politico. L'iniziativa, invece, vuole differenziare tra settori importanti e meno importanti e dovrebbe pertanto valutare i singoli ambiti politici e tematici a seconda della loro importanza, senza tuttavia disporre di criteri e procedure oggettivi a tal fine. Il fatto di qualificare interi settori come meno importanti e altri ambiti politici, magari al momento particolarmente delicati, come importanti è estraneo alla Costituzione federale e alla politica svizzera. Proprio la politica europea dimostra che una tale distinzione non può funzionare: tutti i trattati che la Svizzera vuole concludere con l'UE sono forse importanti soltanto perché si tratta di politica europea? L'Accordo sulla statistica è meno importante di quello antifrode? Sempre nel contesto europeo, il traffico aereo è più importante della promozione della ricerca? Queste difficoltà appaiono ancora più evidenti se si esaminano i singoli trattati sottoposti per approvazione all'Assemblea federale negli ultimi anni:

- Convenzione delle Nazioni Unite del 2 dicembre 2004⁶⁴ sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni: l'immunità giurisdizionale della Confederazione e dei Cantoni rappresenta un settore importante?
- Convenzione dell'Aia del 5 luglio 2006⁶⁵ sulla legge applicabile ad alcuni diritti su strumenti finanziari detenuti presso un intermediario: il fatto che la Convenzione si riferisca alla garanzia della proprietà sancita dalla Costituzione⁶⁶ permette di desumere che è interessato un settore importante?
- Gli scambi di note del 21 agosto 2008 e del 24 ottobre 2008⁶⁷ tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento del regolamento e della decisione relativi al sistema d'informazione visti (VIS) riguardano temi e questioni inerenti alla protezione dei dati⁶⁸: si tratta di settori importanti ai sensi dell'iniziativa popolare?
- I protocolli aggiuntivi n. 1, 4 e 12 alla CEDU dovrebbero essere considerati tanto importanti da dover essere sottoposti al referendum obbligatorio chiesto dall'iniziativa popolare?

4.2.2 Elementi costitutivi indeterminati

Oltre a questa riserva di principio nei confronti del concetto di «settori importanti», i singoli numeri del testo dell'iniziativa sollevano questioni interpretative specifiche:

- La figura dell'unificazione multilaterale del diritto, per cui fino al 2003 era previsto il referendum facoltativo, proviene dalla vecchia Costituzione federale. «Un'unificazione multilaterale si verifica quando un trattato internazionale crea diritto uniforme multilaterale (in gran parte applicabile direttamente), che sostituisce integralmente il diritto nazionale o perlomeno lo completa e per principio raggiunge una certa entità minima»⁶⁹. Secondo la prassi dell'Assemblea federale, cui il Consiglio federale ha aderito, occorre fondarsi principalmente sulla portata politica o giuridica delle disposizioni in questione. Un'unificazione multilaterale del diritto si verifica anche se si tratta soltanto di poche, se non addirittura di una sola norma internazionale, ma «d'importanza fondamentale»⁷⁰. In tale spirito, l'Assemblea federale ha sottoposto al referendum facoltativo, ad esempio, i Protocolli aggiuntivi n. 6 e 7 alla CEDU⁷¹. Come illustrato al numero 2, nel quadro della riforma dei diritti popolari si è rinunciato scientemente alla figura dell'unificazione multilaterale del diritto. Soprattutto nell'ambito della politica europea non era chiaro se un trattato con l'UE – anche se sul piano formale contempla soltan-

⁶⁴ FF **2009** 7677

⁶⁵ RU **2009** 6579

⁶⁶ Cfr. FF **2006** 8533, segnatamente pag. 8628.

⁶⁷ FF **2009** 7695

⁶⁸ FF **2009** 3629, segnatamente pag. 3653

⁶⁹ FF **1997** I 1, segnatamente pag. 344

⁷⁰ Loc. cit. Cfr. anche Fraoua, Ridha / Mader, Luzius, Les accords sectoriels et la démocratie suisse, in: Accords bilatéraux Suisse-UE: commentaires, 2001, Basilea/Ginevra, pag. 161.

⁷¹ RU **1987** 1806 e RU **1988** 1596

to un partner contraente e quindi costituisce un accordo bilaterale – comportasse un'unificazione multilaterale del diritto⁷².

- Vanno sottoposti al referendum anche i trattati che impegnano la Svizzera a trasporre future disposizioni contenenti norme di diritto in settori importanti. Non risultano esempi passati in cui la Svizzera si sia impegnata contrattualmente a trasporre automaticamente futuri sviluppi giuridici esteri senza poter decidere autonomamente. Di norma, laddove i trattati prevedono che le parti debbano riprendere future modifiche giuridiche nazionali o internazionali, vi è anche una possibilità di disdetta o d'invocare un diritto di opposizione. Proprio di recente il Consiglio federale si è nuovamente pronunciato contro la trasposizione automatica del diritto dell'UE⁷³.
- A parere del comitato d'iniziativa se il nostro Paese non avesse per esempio già aderito alla CEDU, quest'ultima andrebbe sottoposta al referendum obbligatorio, visto che obbliga la Svizzera ad accettare la competenza giurisprudenziale di un tribunale internazionale⁷⁴. Ma come ci si comporta nel caso delle clausole arbitrali in generale e dei diversi meccanismi di conciliazione in particolare, previsti negli Accordi bilaterali I e II o in alcuni accordi di doppia imposizione?
- Il concetto di «spese ricorrenti» è di più facile interpretazione, in quanto è comune nell'ambito del freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.) e in quello – non previsto a livello federale – del referendum finanziario. Tuttavia, nella prassi svizzera in materia di trattati internazionali non risulta alcuna spesa ricorrente di quest'ordine di grandezza.

4.2.3 Rischi di una prassi costituzionale non consolidata

Di fatto non è inusuale che disposizioni costituzionali presentino un tenore aperto (agli sviluppi) e a diverse interpretazioni, il quale può essere concretizzato dalla prassi delle autorità e dell'Assemblea federale, da quella dei tribunali⁷⁵ o da precisazioni legislative. Questo vale anche per l'ordinamento vigente in materia di trattati internazionali, in cui dottrina e prassi hanno, per esempio, dovuto chiarire che cosa fosse un'organizzazione sopranazionale o – in precedenza – che cosa contraddistinguesse un'unificazione multilaterale del diritto. Tuttavia, il margine interpretativo del testo dell'iniziativa è talmente ampio da richiedere lo sviluppo di una lunga prassi prima che si possa definire in maniera attendibile cosa rientra effettivamente

⁷² La qualifica come unificazione multilaterale del diritto era indiscussa, poiché l'Accordo sulla libera circolazione delle persone costituisce un accordo «misto» con la CE e i suoi Stati membri e poiché soprattutto il suo allegato I sancisce in larga misura un diritto unitario, si presta in gran parte a un'applicazione diretta e le disposizioni sono sufficientemente precise per dispiegare un effetto diretto ed essere applicate come base decisionale in un caso concreto (cfr. FF 1999 5092, segnatamente pag. 5388).

⁷³ Cfr., ad esempio, la risposta del Consiglio federale del 20 maggio 2009 all'interpellanza del Gruppo UDC del 20 marzo 2009 «Un accordo quadro con l'UE per consolidare l'automatismo?» (09.3249).

⁷⁴ È incontestato che oggi giorno l'adesione della Svizzera alla CEDU sarebbe sottoposta perlomeno al referendum facoltativo; cfr., per esempio, Villiger, Mark E., *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention*, 2a ed., Zurigo 1999, n. 50.

⁷⁵ Soprattutto il contenuto dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione è stato ed è determinato nonché sviluppato dai tribunali, in particolare dal Tribunale federale.

nella disposizione e cosa no. In assenza di detta prassi, occorrerebbe decidere, in ogni singolo potenziale caso, come intendere la norma costituzionale, il che implicherebbe un considerevole onere politico e pesanti incertezze in riferimento alle previsioni di politica interna ed estera. Questo potrebbe, a sua volta, compromettere a lungo termine l'affidabilità politica della Svizzera, poiché all'atto della conclusione di un trattato che potrebbe rientrare nel campo d'applicazione del testo dell'iniziativa regnerebbe l'incertezza sul tipo di procedura interna applicabile.

4.3 Importanza politica dell'iniziativa

4.3.1 Maggiore legittimazione per la politica estera?

Come illustrato in precedenza (n. 4.1.1), in caso di accettazione dell'iniziativa si prevedono da due a tre votazioni supplementari all'anno, riguardanti perlopiù trattati politicamente non controversi e che pertanto non richiedono una solida base di legittimazione. La normativa vigente sul referendum in materia di trattati internazionali convince soprattutto perché si fonda su criteri adeguati e praticabili che definiscono quali accordi internazionali sottostanno al referendum; a loro volta, tali criteri illustrano in maniera corretta e affidabile l'importanza sul piano della politica interna ed estera di un trattato: applicando correttamente la disposizione costituzionale, la partecipazione popolare è possibile in caso di progetti politicamente rilevanti. Con l'iniziativa, il concetto consolidato alla base della Costituzione federale del parallelismo tra legislazione nazionale e trattati internazionali, secondo cui le questioni giuridicamente rilevanti sottostanno al referendum facoltativo e il referendum obbligatorio è riservato alle materie costituzionali, verrebbe annacquato senza vantaggi degni di nota. Infatti, mentre le modifiche del diritto nazionale sottostanno al referendum obbligatorio con doppia maggioranza soltanto in via eccezionale – ossia in caso di modifiche formali della Costituzione o di diritto extracostituzionale d'urgenza –, un numero comparabilmente elevato di trattati internazionali sarebbe sottoposto a questo tipo di referendum. Alla domanda su chi ha in un certo senso l'ultima parola nel caso di trattati internazionali va tuttavia data la medesima risposta fornita nel caso del diritto interno: ciò che riveste fondamentale importanza per lo Stato deve essere disciplinato nella Costituzione e necessita dell'approvazione obbligatoria di Popolo e Cantoni. Il Legislatore deve decidere che cosa è importante e le sue decisioni possono essere sanzionate dal Popolo (senza i Cantoni) con il referendum facoltativo. Lo stesso modello deve applicarsi anche ai trattati internazionali: soltanto i trattati particolarmente importanti devono essere sottoposti al referendum obbligatorio. I trattati che non superano questa soglia, ma che contengono normative analoghe a quelle costituzionali, devono sottostare al referendum facoltativo.

Inoltre, l'ordine di competenza ormai consolidato verrebbe squilibrato: la maggior parte dei trattati è approvata dall'Assemblea federale senza referendum facoltativo oppure è conclusa dal Consiglio federale in base a un'autorizzazione da parte del

Legislatore⁷⁶. La partecipazione facoltativa del Popolo è prevista per i casi che in un certo qual modo vanno oltre l'ordinaria amministrazione in materia di trattati e che costituiscono svolte importanti sul piano della politica interna ed estera. L'obbligo di interpellare Popolo e Cantoni, invece, è previsto soltanto per quei rari trattati con cui la Svizzera intende limitare volontariamente la propria libertà di decisione e di azione politica nella convinzione che l'assoggettamento a un accordo internazionale comporti vantaggi determinanti e duraturi per gli interessi del Paese e la sua popolazione. Il parere del Consiglio federale, risalente al 1974, è ancora di attualità:

«L'ideale della nostra democrazia non è uno sviluppo imponderato, né il conseguimento del massimo possibile di istituzioni di democrazia diretta. Degna di promozione sembra piuttosto l'idea di concentrare il diritto di consultazione del popolo sulle decisioni fondamentali, ad esclusione di tutti i problemi secondari»⁷⁷.

Pur non conoscendo il possibile contenuto di diversi accordi adottati come esempio dal comitato d'iniziativa (un eventuale accordo quadro con l'UE, accordi riguardanti l'ambito agroalimentare e sanitario, ecc.), si può presumere che la maggior parte degli accordi sarebbe sottoposta perlomeno al vigente referendum facoltativo. In passato si è praticamente sempre riusciti a raccogliere entro il termine legale le firme necessarie per lo svolgimento di una votazione popolare⁷⁸. Inoltre, se ogni anno si dovesse andare tre volte alle urne per votare su trattati internazionali, la complessità dei temi e delle normative della maggior parte degli accordi potrebbe compromettere anche la qualità del confronto pubblico.

4.3.2 I Cantoni sono privilegiati

L'iniziativa non vuole soltanto sottoporre automaticamente – ossia senza dover lanciare un referendum – determinati trattati al voto, bensì intende subordinarne l'approvazione anche al raggiungimento della maggioranza dei Cantoni. Ci si può tuttavia chiedere se sia opportuno attribuire ai Cantoni maggiore voce in capitolo in caso di trattati internazionali. Negli ultimi anni le possibilità cantonali di contribuire all'assetto della politica estera della Confederazione sono state costantemente ampliate: secondo il vigente diritto costituzionale, infatti, almeno otto Cantoni possono lanciare un referendum anche contro trattati internazionali – possibilità che finora, tuttavia, non è mai stata sfruttata. Anche in questo caso nell'ordinamento costituzionale è prevalsa l'idea del parallelismo: i trattati internazionali che disciplinano materie legislative vanno sottoposti – come le leggi federali – al referendum facolta-

⁷⁶ Due mozioni dalla formulazione simile, presentate dalla Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati il 27 maggio 2010 (10.3354) e dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale il 2 giugno 2010 (10.3366), chiedono di adeguare le basi legali per la conclusione di trattati da parte del Consiglio federale. Quest'ultimo ha proposto di accogliere le mozioni, che sono già state trasmesse alla seconda Camera.

⁷⁷ FF 1974 II 1113, segnatamente pag. 1135

⁷⁸ Contrariamente a quanto sostenuto dai promotori dell'iniziativa (Hans Fehr, nel suo contributo sulle conseguenze dell'iniziativa in materia di trattati internazionali tenuto in occasione della conferenza stampa dell'11 agosto 2009, afferma che in passato il numero di firme necessario è stato aumentato a più riprese), il numero delle firme necessarie per il referendum è rimasto immutato – in ogni caso dal 1977 – a 50 000. Peraltro, l'aumento avvenuto nel 1977 ha tenuto conto dell'introduzione del diritto di voto alle donne e non si proponeva di creare un ulteriore ostacolo al lancio del referendum.

tivo, per cui non è necessaria la maggioranza dei Cantoni; invece, per gli accordi che vanno oltre – come le questioni costituzionali – occorre imperativamente la maggioranza dei Cantoni.

Di principio, il sistema, istituito con la nuova Costituzione federale, che prevede possibilità di intervento e procedure di consultazione e consente ai Cantoni di influire attivamente sulla politica estera della Confederazione, è risultato valido. I Cantoni si sono avvalsi ampiamente delle possibilità loro conferite e la Confederazione ha intensificato il dialogo con i singoli Cantoni, con la Conferenza dei governi cantonali (CdC) e con diverse conferenze esecutive in particolare su dossier di politica europea riguardanti questioni di competenza o d'interesse cantonale⁷⁹. Il 25 giugno 2010 la CdC, facendo il punto della situazione in merito alla politica europea, ha chiesto di potenziare il federalismo partecipativo migliorando i diritti d'informazione, il che consentirebbe ai Cantoni anche di impartire alla Confederazione direttive vincolanti, perlomeno in caso di mandati negoziali per la trasposizione del diritto europeo. Inoltre, la CdC chiede di migliorare la collaborazione istituzionalizzata con la Confederazione nell'ambito dei processi decisionali per la trasposizione del diritto europeo. Secondo la CdC, una violazione dei diritti d'informazione e di partecipazione deve poter essere esaminata da un giudice. Tali richieste saranno discusse approfonditamente tra la Confederazione e la CdC e potrebbero tradursi in corrispondenti adeguamenti del diritto federale. In tale contesto è pertanto essenziale che i Cantoni non mettano in discussione né i loro diritti referendari né il peso del loro voto⁸⁰.

Infine, non è chiaro perché i Cantoni debbano – come chiesto dall'iniziativa – avere un peso maggiore quando si tratta di trattati che non toccano elementi centrali del federalismo, bensì vanno ritenuti importanti per altri motivi. L'iniziativa concederebbe in certo qual modo ai Cantoni un diritto di veto sulla maggioranza degli aventi diritto di voto, senza che si tratti necessariamente di questioni che li riguarderebbero direttamente e in modo duraturo. Peraltro, lo slogan «Decida il Popolo!» è ingannevole, in quanto l'iniziativa rafforza soprattutto i diritti di partecipazione dei Cantoni e non tanto quelli degli elettori.

4.3.3 Libertà d'azione nell'ambito della politica estera

L'ulteriore ampliamento dei diritti referendari che si esercitano dopo il processo legislativo rischia di limitare il margine di manovra della Svizzera nell'ambito della politica estera. La legittimazione democratica della politica estera deve essere potenziata coinvolgendo tempestivamente i più importanti attori politici nell'impostazione dei mandati negoziali e nelle trattative piuttosto che prevedendo «sanzioni» a poste-

⁷⁹ Cfr. al riguardo anche la risposta del Consiglio federale del 28 novembre 2007 all'interpellanza Nordmann «Trasposizione degli accordi bilaterali con l'Unione europea» (07.3720): «Per quanto concerne le delegazioni svizzere [presso i comitati misti], l'ufficio prioritariamente responsabile del dossier presiede la delegazione. L'Ufficio dell'integrazione e la Missione della Svizzera presso l'Unione europea sono di regola sempre rappresentati, mentre gli uffici interessati e i Cantoni vi partecipano in funzione dei temi in discussione».

⁸⁰ I governi cantonali raccomandano comunque di esaminare l'opportunità di sviluppare i diritti di partecipazione attuali nell'ambito del processo decisionale della Confederazione nella politica europea (n. 44 del punto della situazione fatto dai governi cantonali il 25 giugno 2010).

riori. La procedura di consultazione, applicabile anche ai trattati sottoposti a referendum⁸¹ e che di principio potrebbe essere avviata anche per la preparazione dei trattati internazionali⁸², i diritti (legali) di consultazione e partecipazione di cui godono le commissioni parlamentari e i Cantoni e la prassi delle autorità federali, ad esempio nell'ambito dei negoziati OMC, di informare e coinvolgere tempestivamente e regolarmente la società civile hanno dato buona prova. Il disciplinamento chiesto dall'iniziativa sarebbe svantaggioso, poiché anche trattati internazionali che riscuotono ampio consenso politico dovrebbero obbligatoriamente essere sottoposti al voto di Popolo e Cantoni. Peraltro, tale problema è accentuato dal fatto che il testo dell'iniziativa è formulato in modo tale da lasciar ampio spazio all'interpretazione, il che potrebbe rendere molto difficile determinare quali trattati vanno sottoposti al referendum e quali no.

5 Controprogetto diretto

Il nostro Consiglio ritiene che il testo costituzionale proposto contenga diverse lacune e che l'iniziativa intacchi l'equilibrio consolidato degli organi politici. Riconosce tuttavia la necessità, espressa nell'iniziativa, di migliorare i diritti di partecipazione del Sovrano all'impostazione della politica estera. Per questo motivo intende proporre un controprogetto diretto all'iniziativa popolare, che riprende le richieste giustificate dell'iniziativa, evitando tuttavia gli svantaggi constatati.

Come illustrato al numero 2, per i trattati internazionali la Costituzione federale contempla due forme di referendum espressamente disciplinate:

- il referendum facoltativo per trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali;
- il referendum obbligatorio per i trattati con cui la Svizzera aderisce a un'organizzazione di sicurezza collettiva o a una comunità sopranazionale.

Oltre a queste due forme di referendum per trattati internazionali, la prassi delle autorità federali⁸³ e la dottrina⁸⁴ sostengono l'opinione secondo cui un trattato internazionale richiede l'approvazione del Popolo e dei Cantoni anche quando la sua importanza è tale da elevarlo a rango costituzionale. Per questo referendum obbligatorio non scritto si sono consolidate le espressioni di «ausserordentliches Referendum» o di «Referendum sui generis» per il tedesco (espressione, quest'ultima, utilizzata anche in italiano), mentre la dottrina di lingua francese parla di «référé-

⁸¹ Art. 3 cpv. 1 lett. c della legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione (LCo; RS 172.061).

⁸² In base all'art. 3 cpv. 2 LCo.

⁸³ FF 1992 IV 1, segnatamente pag. 372.

⁸⁴ Aubert, Jean- François, in: Aubert/Mahon (ed.), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zurigo/Basilea/Ginevra 2003, art. 140, n. 12; Lombardi, Aldo / Thüner, Daniel, in: *St. Galler Kommentar*, 2a ed., Zurigo/San Gallo 2008, art. 140, n. 18; Rhinow, René/Schefer, Markus, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2a ed., Basilea 2009, n. 3691; Hangartner, Yvo / Kley, Andreas, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurigo 2000, n. 1156 segg.; Biaggini, Giovanni, *Kommentar BV*, Zurigo 2007, art. 140 n. 9, che attribuisce questo «referendum obbligatorio arbitrario» al diritto costituzionale non scritto.

dum extraordinaire»⁸⁵. Gli spunti per questo referendum obbligatorio non scritto sono stati sviluppati già in occasione della conclusione dell'Accordo di libero scambio con la CE del 1972 – ovvero in un periodo in cui la Costituzione federale prevedeva soltanto un referendum facoltativo in materia di trattati internazionali. All'epoca, il Consiglio federale ha affermato che un trattato internazionale può e deve essere sottoposto al costituente, quindi al Popolo e ai Cantoni, nell'ambito del referendum obbligatorio se si tratta di questioni «d'importanza particolare e fondamentale»⁸⁶, dunque qualora il trattato «modifichi profondamente la struttura delle nostre istituzioni o implichi un cambiamento fondamentale della politica estera svizzera»⁸⁷. Già all'epoca dottrina e prassi sostenevano che i trattati «implicanti ingerenze considerevoli nella struttura interna della Svizzera» o «presupponenti un nuovo indirizzo fondamentale della politica estera svizzera» andassero sottoposti a un referendum obbligatorio non scritto⁸⁸. Il Consiglio federale si è tuttavia rifiutato di codificare nella Costituzione federale una tale estensione del referendum, poiché riteneva troppo imprecisi i criteri (intromissioni nella sovranità, cessione di diritti di sovranità, ingerenze nei diritti di libertà, trattati modificanti la Costituzione) allora discussi o chiesti in sede di consultazione⁸⁹. Ha invece proposto di codificare le due situazioni più importanti di questi trattati fondamentali, ossia l'adesione a comunità sopranazionali e a organizzazioni di sicurezza collettiva.

Nonostante nel 1977 il referendum in materia di trattati internazionali fosse stato reimpostato, secondo la prassi delle autorità federali e la dottrina il referendum obbligatorio non scritto – un referendum sui generis appunto⁹⁰ – poteva e doveva continuare a esistere. Da allora si è proposto di attribuire a un trattato internazionale un'importanza tale da dover essere considerato al rango di Costituzione nei casi seguenti:

- sebbene a suo avviso lo SEE non rappresentasse un'adesione a una comunità sopranazionale, il Consiglio federale ha proposto alle Camere di sottoporre l'accordo al referendum obbligatorio del Popolo e dei Cantoni. I motivi adottati erano i seguenti: il vasto campo d'applicazione a livello materiale dell'accordo, la diretta applicabilità di numerose disposizioni dell'accordo, gli adeguamenti costituzionali legati all'adesione e l'assoggettamento della Svizzera alla competenza della Corte AELS e all'autorità di vigilanza AELS. A parere del Consiglio federale lo SEE non rientrava nelle «categorie usuali previste dalla Costituzione»⁹¹; un tale trattato andava tuttavia sottoposto al costituente «qualora motivi materiali o politici lo richiedano»⁹².
- Nel suo messaggio concernente gli Accordi bilaterali II il Consiglio federale è ritornato sulla questione del referendum obbligatorio sui generis, esaminando in dettaglio se gli accordi di associazione della Svizzera a Schengen e a Dublino soddisfano i criteri sviluppati dalla prassi e dalla dottrina. Tuttavia, è giunto alla conclusione che tali accordi non comportano «modifiche

⁸⁵ Grisel, Etienne, *Initiative et référendum populaires*, 3a ed., Berna 2004, n. 793.

⁸⁶ FF 1972 II 437, segnatamente pag. 522. Cfr. anche Zellweger, loc. cit., pag. 284; Thürer, loc. cit., n. 20; Hangartner/Kley, loc. cit., n. 1157.

⁸⁷ FF 1972 II 437, segnatamente pag. 521

⁸⁸ FF 1974 II 1113, segnatamente pag. 1119

⁸⁹ Loc. cit., pag. 1138 seg.; Zellweger, loc. cit., pag. 285.

⁹⁰ FF 1997 I 1, segnatamente pag. 342; Boll. Uff. 2004 N 52 segg., e Boll. Uff. 2004 S 121.

⁹¹ FF 1992 IV 1, segnatamente pag. 372

⁹² Loc. cit., pag. 372

notevoli dei fondamenti del nostro Stato» e non concernono «il nostro ordinamento costituzionale delle competenze». A suo avviso, gli accordi di associazione non limitano né la sovranità del nostro Paese né compromettono l'ordine di competenza sancito dalla Costituzione: «La Confederazione e i Cantoni garantiranno l'attuazione degli accordi nei limiti delle loro competenze rispettive»⁹³.

L'accostamento esistente tra referendum obbligatorio e facoltativo in materia di trattati internazionali segue il filo conduttore del parallelismo: a prescindere dal fatto che una norma sia sancita nella legislazione federale o sia ripresa in un trattato internazionale vincolante per la Svizzera, la procedura di emanazione si deve fondare sui criteri di importanza di cui all'articolo 164 della Costituzione federale. In altre parole, un atto legislativo di diritto federale o un trattato internazionale sottostà al referendum facoltativo se contiene importanti norme di diritto. Secondo la motivazione contenuta in una mozione presentata dalla CIP del Consiglio nazionale, «il testo della disposizione e la sua genesi dimostrano chiaramente che occorre applicare regole identiche («parallelismo») alle leggi nazionali e ai trattati internazionali. In altri termini, ciò che è «importante» a livello nazionale, e va quindi emanato sotto forma di legge soggetta a referendum (art. 164 Cost.), lo è anche a livello di trattato internazionale e deve pure essere soggetto a referendum facoltativo (art. 141 Cost.)»⁹⁴.

In linea di massima, il referendum sui generis in materia di trattati internazionali riprende il principio del parallelismo: ciò che nel diritto interno va disciplinato nella Costituzione deve essere obbligatoriamente sottoposto al voto e richiede l'approvazione di Popolo e Cantoni; se il medesimo contenuto è disciplinato in un trattato internazionale e se si applica in modo coerente il principio del parallelismo, tale accordo andrebbe dunque sottoposto alla stessa procedura prevista in caso di modifica costituzionale, quindi al referendum obbligatorio, indipendentemente dal fatto che si tratti di un trattato bilaterale o multilaterale. Sostanzialmente, anche l'iniziativa popolare dell'ASNI persegue la medesima idea: ciò che riveste un'importanza fondamentale per lo Stato costituzionale della Svizzera dovrebbe essere deciso da Popolo e Cantoni, senza che occorra raccogliere le firme necessarie. A tale proposito, il nostro Collegio condivide l'opinione dei promotori dell'iniziativa, secondo cui il diritto vigente in materia di referendum può essere migliorato. Come illustrato, il nostro Consiglio ritiene tuttavia che tale ottimizzazione non possa essere conseguita con un testo costituzionale improntato sulla casistica e aperto a svariate interpretazioni, che non centra l'obiettivo del parallelismo, bensì con una disposizione che si ispiri alle riflessioni sottostanti al referendum sui generis e che preveda il referendum obbligatorio per i trattati internazionali di rango costituzionale. In tal senso, il nostro Collegio propone il seguente controprogetto diretto all'iniziativa popolare:

⁹³ FF **2004** 5273, segnatamente pag. 5588. Una proposta avanzata nel Consiglio degli Stati tesa a sottoporre questo accordo al referendum obbligatorio è stata respinta con 31 voti a 6, Boll. Uff. **2004** S 729.

⁹⁴ Mozione CIP-N del 22 aprile 2004, Referendum facoltativo in materia di trattati internazionali. Parallelismo delle norme di diritto internazionale e di diritto interno (04.3203).

questione a sapere «che cosa debba essere considerato degno della Costituzione e cioè d'importanza giuridica tanto fondamentale da poter essere sancito dalla Costituzione (o invece no)» si è posta in particolare nell'ambito dell'aggiornamento della Costituzione⁹⁶. Sebbene non sia stata trovata una risposta definitiva, si possono tuttavia considerare di rango costituzionale le disposizioni corrispondenti al contenuto materiale della Costituzione aggiornata, indipendentemente dal fatto che essa vada modificata formalmente o meno. Si tratta delle norme che garantiscono i diritti fondamentali, assicurano la struttura federale dello Stato e disciplinano l'organizzazione delle autorità federali. Lo stesso vale per i trattati di adesione a organizzazioni di difesa collettiva o a comunità sopranazionali che tangono l'organizzazione spaziale, la struttura o i rapporti internazionali dello Stato e quindi modificano gli elementi fondamentali della sua sovranità. Questi trattati sono peraltro già sottoposti al referendum obbligatorio in virtù dell'articolo 140 capoverso 1 lettera b Cost.⁹⁷.

6.3 Possibili casi d'applicazione

Il nostro Collegio non vuole anticipare gli sviluppi futuri e pertanto rinuncia ad affermare in maniera vincolante se un determinato trattato, sul quale si stanno svolgendo negoziati o che si trova soltanto allo stadio dei colloqui preliminari, sarà sottoposto al nuovo referendum obbligatorio o meno. Ritiene tuttavia indispensabile precisare sin d'ora i possibili casi d'applicazione. In base all'analisi precedente è infatti già possibile tracciare gli scenari ipotizzabili.

La ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni rappresenta uno dei temi costituzionali centrali. I trattati internazionali che, per esempio, conferiscono direttamente alla Confederazione facoltà che la Costituzione attribuiva finora ai Cantoni o che limitano in altro modo e in maniera considerevole il loro margine di manovra equivarrebbero a una modifica costituzionale e andrebbero sottoposti al referendum obbligatorio. Va tuttavia obiettato che nella maggior parte dei casi i trattati internazionali non tengono affatto conto del federalismo, poiché gli obblighi contrattuali riguardano la Confederazione quale soggetto di diritto pubblico internazionale. Di norma, per il trattato internazionale non è rilevante quale livello statale adempirà gli obblighi contrattuali. Vi sono tuttavia anche trattati internazionali che hanno per oggetto la ripartizione federale dei compiti e l'attribuzione di facoltà d'intervento – come ad esempio la Convenzione quadro europea del 21 maggio 1980⁹⁸ sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali e i suoi protocolli aggiuntivi – o che contengono disposizioni specifiche sul federa-

⁹⁶ Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 1, segnatamente pag.39.

⁹⁷ Auer, Andreas/Malinverni, Giorgio/Hottelier, Michel, Droit constitutionnel suisse, vol. I, L'Etat, Berna 2006, n. 784 segg.

⁹⁸ RS 0.131.1. Tuttavia, all'epoca il Consiglio federale era anche dell'avviso che la Convenzione quadro non comportasse un trasferimento di competenze, cfr. FF 1981 II 801, segnatamente pag. 805. Il decreto di approvazione non è stato sottoposto al referendum.

lismo⁹⁹. Tali trattati sarebbero esclusi dal referendum obbligatorio in materia di trattati internazionali, purché non tanguano la ripartizione delle competenze esistente. Conflitti con l'autonomia organizzativa cantonale garantita dall'articolo 47 capoverso 2 Cost. sono in linea di massima ipotizzabili laddove i trattati internazionali prevedono, per esempio, l'istituzione di autorità centrali, ma di norma possono essere evitati adottando misure di attuazione adeguate¹⁰⁰. In altri casi – come avvenuto in particolare nel caso della Convenzione delle Alpi e dei suoi protocolli di attuazione non ancora ratificati dalla Svizzera¹⁰¹ – andrebbe esaminato a fondo se la Svizzera potrebbe essere obbligata dal trattato a trasferire competenze in un determinato settore.

Le garanzie delle libertà e dei diritti fondamentali sono considerate di rango costituzionale. La nuova Costituzione federale aveva l'obiettivo dichiarato di codificare le garanzie dei diritti fondamentali non scritte e sviluppate dal Tribunale federale, armonizzandole con gli standard in materia di trattati internazionali. Se ne dedurrà quindi che i trattati internazionali contenenti garanzie di diritti fondamentali che ampliano l'elenco delle garanzie sancite dalla Costituzione, sviluppano materialmente i diritti fondamentali esistenti o li estendono a fattispecie e persone non previste, potrebbero essere sottoposti al nuovo referendum obbligatorio in materia di trattati internazionali. Il Consiglio federale e il Parlamento dovrebbero esaminare,

⁹⁹ Cfr. ad esempio l'art. 35 della Convenzione del 17 ottobre 2003 per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (RS **0.440.6**), in merito a cui il Consiglio federale si è pronunciato come segue: «Questa clausola, caratteristica per le Convenzioni dell'UNESCO, riconosce esplicitamente la ripartizione interna delle competenze in seno agli Stati federalisti. Se, in conformità alla ripartizione interna delle competenze, incombe ai Cantoni prendere misure volte all'attuazione della Convenzione, la Confederazione è tenuta a informare le autorità cantonali in merito alle disposizioni della Convenzione e ne raccomanda l'attuazione. La clausola non ha invece alcun influsso sulla competenza della Confederazione di ratificare la Convenzione, sancita dall'articolo 54 Cost.» (FF **2007** 6571, segnatamente pag. 6593).

¹⁰⁰ Ad esempio, in occasione dell'adesione della Svizzera alla Convenzione dell'Aia del 29 maggio 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale (RS **0.211.221.311**), ci si è chiesti dove e come istituire l'Autorità centrale chiesta dalla Convenzione. Il Consiglio federale aveva proposto – anche per motivi federalistici – di ripartire la funzione tra la Confederazione e i Cantoni: «Con questa bipartizione delle funzioni, i vantaggi di un'Autorità centrale cantonale – coordinazione con le procedure esistenti, in particolare con quelle internazionali non convenzionali, maggior vicinanza agli interessati – possono essere combinati con quelli di un'Autorità centrale federale, in particolare l'acquisizione di competenza in base a un grande numero di casi» (FF **1999** 4799, segnatamente pag. 4814). Questioni simili si erano poste anche in occasione della ratifica del Protocollo facoltativo del 18 dicembre 2002 alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (RS **0.105.1**). Il Consiglio federale ha motivato la costituzionalità di un organo di vigilanza istituito presso la Confederazione adducendo che nel caso delle misure federali di attuazione si tratta di «un meccanismo [che] ha esclusivamente compiti di vigilanza e non ha quindi voce in capitolo per quanto riguarda le modalità d'esecuzione dei provvedimenti di privazione della libertà, i quali sono sostanzialmente di competenza dei Cantoni» (FF **2007** 259, segnatamente pag. 272 seg.).

¹⁰¹ Con decisione del 15 giugno 2004 il Consiglio degli Stati ha proposto di riprendere nel decreto di approvazione relativo ai protocolli di attuazione una disposizione che obbligherebbe il Consiglio federale a effettuare la dichiarazione seguente in occasione della ratifica: la Svizzera dichiara che le disposizioni della Convenzione delle Alpi o dei protocolli di attuazione non modificano la vigente ripartizione delle competenze tra Confederazione, Cantoni e Comuni. L'11 dicembre 2009 il Consiglio nazionale ha deciso di non entrare in materia sull'affare (Boll. Uff. **2009** N 2326); il 2 giugno 2010 il Consiglio degli Stati ha deciso l'entrata in materia con 25 voti contro 15; l'affare è ritornato quindi al Consiglio nazionale.

nell'ambito delle proposte di approvazione concrete, se questo potrebbe applicarsi, per esempio, alla Carta sociale europea¹⁰² o ai protocolli aggiuntivi (non ancora ratificati) alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Lo stesso varrebbe per i trattati con cui la Svizzera tesse relazioni «quasi soprannazionali» con un'organizzazione internazionale, come sarebbe ipotizzabile, a seconda del contenuto, nel caso di un'eventuale convenzione quadro con l'UE. Infine, andrebbe verificato approfonditamente se andrebbero sottoposti al referendum i trattati in virtù dei quali la Svizzera rinuncia a disciplinare un settore e a riprendere il diritto estero in un settore ampio e ben determinato. A tal proposito non sono tuttavia a disposizione esempi concreti.

6.4 Ripercussioni finanziarie dell'iniziativa e del controprogetto

Considerazioni di ordine finanziario non dovrebbero essere determinanti nel definire l'impostazione del sistema referendario di diritto costituzionale. Le spese di una votazione popolare sono suddivise tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. La Confederazione mette a disposizione dei Cantoni i testi in votazione e le schede, mentre i Cantoni organizzano la votazione sul loro territorio ed emanano le necessarie disposizioni¹⁰³. Stime effettuate dalla Cancelleria federale valutano a 7,5 milioni di franchi le spese amministrative per la preparazione, l'attuazione e il controllo di una giornata di voto¹⁰⁴. A queste vanno ad aggiungersi le spese per le spiegazioni destinate agli elettori e le schede (spese per l'acquisto della carta, la stampa e la distribuzione ai Cantoni) che ammontano a circa 600 000 franchi, senza contare il costo del voto per corrispondenza e del voto elettronico. L'approvazione dell'iniziativa popolare – che potrebbe comportare un aumento del 30 per cento degli oggetti in votazione¹⁰⁵ e una votazione popolare supplementare all'anno – si tradurrebbe pertanto in una spesa annua superiore a otto milioni di franchi. Il controprogetto, invece, implicherebbe soltanto un lieve incremento degli oggetti posti in votazione popolare¹⁰⁶ – e verosimilmente nessun aumento del numero di giorni di scrutinio – e quindi spese supplementari modeste.

7 Conclusioni

Il nostro Collegio propone di sottoporre l'iniziativa al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Propone inoltre di sottoporre simultaneamente al voto del Popolo e dei Cantoni il controprogetto diretto con la raccomandazione di accettarlo.

¹⁰² In adempimento di un postulato della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (10.3004), trasmesso l'8 marzo 2010, il nostro Consiglio dovrà presentare entro la fine del 2010 un rapporto «sulla compatibilità della riveduta Carta sociale europea con l'ordinamento giuridico svizzero e sull'opportunità di firmarla e ratificarla al più presto».

¹⁰³ Art. 11 cpv. 1 e 10 cpv. 2 della legge del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (RS 161.1).

¹⁰⁴ Tali stime risalgono tuttavia al 1979 e sono alquanto approssimative.

¹⁰⁵ Cfr. n. 4.1.1

¹⁰⁶ Cfr. n. 6.3

