



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di giustizia
Ambito direzionale Diritto pubblico
Settore della legislazione I

Avamprogetto di legge federale sulla competenza di concludere trattati internazionali di portata limitata e sull'applicazione provvisoria di trattati internazionali

Revisione degli articoli *7a* e *7b* della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e dell'articolo 152 della legge sul Parlamento (LParl)

Risultati della procedura di consultazione

Indice

1	Oggetto dell'avamprogetto posto in consultazione	3
2	Procedura di consultazione	3
3	Pareri pervenuti	3
4	Valutazione generale dell'avamprogetto	3
4.1	Approvazione di massima	4
4.2	Rifiuto di massima	4
5	Pareri in merito ai singoli punti	5
5.1	Competenza di concludere trattati internazionali di portata limitata	5
5.1.1	Delimitazione dei trattati internazionali di portata limitata (art. 7a cpv. 2 LOGA)	5
5.1.2	Delimitazione dei trattati internazionali che non sono di portata limitata (art. 7a cpv. 3 LOGA [nuovo])	6
5.2	Applicazione provvisoria di trattati internazionali	7
5.2.1	Osservazioni generali.....	7
5.2.2	Proposta (tendenzialmente) troppo estesa.....	7
5.2.3	Proposta troppo poco estesa	8
6	Osservazioni generali	8

1 Oggetto dell'avamprogetto posto in consultazione

L'avamprogetto di revisione degli articoli 7a e 7b della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e dell'articolo 152 della legge sul Parlamento (LParl) riguarda due ambiti differenti.

Da una parte precisa e completa la disposizione sulla conclusione autonoma, da parte del Consiglio federale, di trattati internazionali di portata limitata, con lo scopo di distinguere questi ultimi in modo più chiaro dai trattati che non sono di portata limitata e che quindi devono essere approvati dall'Assemblea federale.

Dall'altra prevede una modifica della normativa sull'applicazione provvisoria dei trattati internazionali la cui approvazione compete all'Assemblea federale. Secondo tale modifica, il Consiglio federale deve rinunciare all'applicazione provvisoria se due terzi dei membri di ciascuna delle due commissioni competenti dell'Assemblea federale sono contrari.

L'avamprogetto trae origine da due mozioni a cui il Consiglio federale ha risposto il 4 giugno 2010, proponendo di accoglierle. Si tratta, da una parte, della mozione 10.3354 della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati, riguardante la base legale per la conclusione di trattati internazionali da parte del Consiglio federale, approvata dal Consiglio degli Stati e dal Consiglio nazionale rispettivamente nella sessione estiva 2010 e nella sessione invernale del 2010; dall'altra, della mozione 10.3366 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale riguardante la base legale per la conclusione di trattati internazionali da parte del Consiglio federale, approvata dal Consiglio nazionale nella sessione estiva del 2010 e dal Consiglio degli Stati nella sessione invernale del 2010.

2 Procedura di consultazione

Il 30 novembre 2011 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione, che si è conclusa il 12 marzo 2012. Sono stati invitati a esprimere un parere 51 partecipanti, ossia 26 Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali, i 13 partiti rappresentati nell'Assemblea federale, 3 organizzazioni mantello nazionali dei comuni, delle città e delle regioni di montagna nonché otto organizzazioni mantello nazionali dell'economia.

3 Pareri pervenuti

Hanno espresso un parere 22 Cantoni, sei partiti e quattro organizzazioni mantello nazionali dell'economia. Sono inoltre pervenuti due pareri spontanei. Un partecipante ha esplicitamente rinunciato a esprimere un parere.¹

Elenco, vedi allegato 1.

4 Valutazione generale dell'avamprogetto

La tabella qui appresso presenta una panoramica della valutazione generale da parte dei 51

¹ UCS.

partecipanti invitati a esprimere un parere² e dei due partecipanti non esplicitamente invitati.

	numero	partecipanti
Approvazione	20	14 Cantoni (AG, BE, BL, FR, JU, LU, NW, OW, SH, SO, TG, UR, VS, ZG) 3 partiti (PPD, PEV, PES) 3 altri (economiesuisse, USI, USS)
Approvazione, con proposte di modifica	8	7 Cantoni (AR, BS, GE, GL, SG, TI, ZH) 1 altro (Centre Patronal)
Rifiuto	2	1 partito (PLR) 1 altro (FER)
Approvazione parziale (art. 7a LOGA) e rifiuto parziale (art. 7b RVOG e art. 152 LParl)	4	1 Cantone (AI) 2 partiti (PS, UDC) 1 altro (USAM)
Nessun parere / rinuncia a esprimere un parere	19	4 Cantoni (GR, NE, SZ, VD) 7 partiti (PBD, PCS, UDF, PVL, Lega, PSdL, Alternative Zug) 8 altri (CdC; UCS, SAB, ACS; USC, ASB, SIC Svizzera, Travail.Suisse)

4.1 Approvazione di massima

La grande maggioranza dei Cantoni e la maggior parte dei partiti approvano in linea di massima la revisione parziale della LOGA e della LParl. Ritengono che le precisazioni e le modifiche servano alla certezza del diritto³ e costituiscano una soluzione adeguata allo scopo.⁴ Alcuni partecipanti osservano che il disciplinamento attuale – in particolare per quanto riguarda la competenza di concludere trattati internazionali di portata limitata⁵ – sia in linea di massima soddisfacente e non necessiti di grandi modifiche.⁶ Giudicano pertanto l'avamprogetto in modo positivo, poiché si limita a precisare il sistema attuale.⁷

4.2 Rifiuto di massima

Soltanto un partito⁸ e un altro partecipante⁹ sono contrari all'avamprogetto nel suo complesso. Due partiti¹⁰, un Cantone¹¹ e un altro partecipante¹² non sono d'accordo con il disciplinamento proposto per l'applicazione provvisoria dei trattati internazionali, mentre approvano in linea di massima le precisazioni riguardanti la competenza di concludere trattati internazionali.

² Elenco, vedi allegato 2.

³ AG, BE, VS.

⁴ BL, UR.

⁵ AR, SO; PPD, UDC.

⁶ AR, GE.

⁷ JU, LU; PEV.

⁸ PLR.

⁹ FER.

¹⁰ PS, UDC.

¹¹ AI.

¹² USAM.

Le critiche e proposte di modifica riguardano soprattutto il nuovo disciplinamento dell'applicazione provvisoria dei trattati internazionali che devono essere approvati dall'Assemblea federale. Alcuni partecipanti contrari all'avamprogetto¹³ ritengono che il Consiglio federale debba continuare a usufruire di un margine di manovra possibilmente ampio, per cui occorre rinunciare al carattere vincolante del parere delle commissioni parlamentari. Altri sono favorevoli al carattere vincolante, ma contrari alla prevista maggioranza di due terzi in entrambe le commissioni.¹⁴

5 Pareri in merito ai singoli punti

Nei capitoli seguenti illustriamo le argomentazioni e le critiche espresse nei pareri pervenuti.

5.1 Competenza di concludere trattati internazionali di portata limitata

5.1.1 Delimitazione dei trattati internazionali di portata limitata (art. 7a cpv. 2 LOGA)

La maggioranza dei partecipanti approva la precisazione proposta dall'avamprogetto.

Due partecipanti¹⁵ ritengono prive d'importanza le modifiche proposte nell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Un Cantone¹⁶ osserva che il Consiglio federale continua a disporre di un ampio margine discrezionale, il che è in linea di massima positivo, ritiene tuttavia che l'avamprogetto non soddisfi la richiesta degli autori delle mozioni di creare una situazione giuridica più chiara. Per tale motivo occorre rinunciare alle modifiche proposte nel capoverso 2. Un altro partecipante¹⁷ ritiene che la modifica proposta non sia necessaria, poiché l'articolo 7a capoverso 2 vigente risulta più leggibile.

Un partito¹⁸ è deluso dalla mancanza di un elenco di ambiti in cui il Consiglio federale può continuare a concludere autonomamente trattati internazionali. L'avamprogetto non permette di raggiungere l'obiettivo di distinguere chiaramente i trattati di portata limitata dagli altri trattati.

Un partecipante¹⁹ propone di inserire l'articolo 7a capoverso 2 lettera a vigente come criterio negativo nel nuovo capoverso 3. Ciò permetterebbe di escludere dai trattati di portata limitata quelli che istituiscono nuovi obblighi per la Svizzera e comportano la rinuncia a diritti esistenti, invece di includervi quelli che non adempiono tali criteri.

Un Cantone²⁰ chiede di rinunciare all'abrogazione della lettera c, poiché ritiene che la possibilità di emanare una norma di delega in una legge specifica, che secondo il rapporto esplicativo rende superflua questa disposizione, non è in grado di sostituire la competenza di massima dell'Esecutivo.

¹³ PLR; USAM; FER.

¹⁴ AI; PS, UDC.

¹⁵ SG, GE.

¹⁶ GE.

¹⁷ FER.

¹⁸ PLR.

¹⁹ Centre Patronal.

²⁰ ZH.

Un Cantone²¹ osserva che in seguito all'eliminazione dell'espressione «soprattutto» nella lettera d non è più sufficientemente chiaro che la competenza del Consiglio federale non è circoscritta a trattati *esclusivamente* diretti alle autorità e che disciplinano *esclusivamente* questioni tecnico-amministrative. Va quindi verificato in che misura si possa precisare la questione nella legge.

Per chiarire il rapporto tra il capoverso 2 e il capoverso 3, due Cantoni propongono di inserire una riserva in uno dei due capoversi, in modo di chiarirne la gerarchia.²²

5.1.2 Delimitazione dei trattati internazionali che non sono di portata limitata (art. 7a cpv. 3 LOGA [nuovo])

La maggior parte dei partecipanti sostiene o ritiene opportuno²³ il fatto di fissare in un nuovo capoverso le categorie di trattati internazionali che non vanno assolutamente considerati di portata limitata.

Secondo il nuovo articolo 7a capoverso 3 lettera a LOGA un trattato internazionale non è di portata limitata se adempie una delle condizioni per l'applicazione del referendum facoltativo di cui all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. Due Cantoni²⁴ osservano che la disposizione non fa che ripetere le prescrizioni costituzionali e propongono pertanto di rinunciarvi.

Secondo il nuovo articolo 7a capoverso 3 lettera b LOGA non sono inoltre di portata limitata i trattati internazionali che contengono disposizioni su materie il cui disciplinamento è di esclusiva competenza dei Cantoni. Molti partecipanti osservano che il diritto di partecipazione dei Cantoni vada rispettato anche prima della conclusione dei trattati che non rientrano nella categoria prevista dalla lettera b, ma che trasferiscono ai Cantoni notevoli compiti di esecuzione²⁵ o che rientrano negli ambiti di competenza paralleli di Confederazione e Cantoni²⁶. Un Cantone²⁷ propone di estendere la lettera d ad esempio ai trattati che tangono «altri interessi fondamentali dei Cantoni». Un partecipante²⁸ propone di cancellare la parola «esclusiva», poiché ritengono tale formulazione troppo restrittiva. Un altro partecipante appoggia tale proposta o chiede di riformulare la disposizione come segue: «contengono disposizioni su materie il cui disciplinamento non è di competenza della Confederazione».²⁹

Un Cantone³⁰ chiede di stralciare la lettera b, poiché la disposizione sembra suggerire implicitamente che il Consiglio federale possa concludere autonomamente tutti i trattati che non contengono disposizioni su materie il cui disciplinamento è di esclusiva competenza dei Cantoni. La portata dei trattati internazionali che riguardano i Cantoni andrebbe invece valutata nel singolo caso secondo criteri materiali.

²¹ GL.

²² Proposta del Cantone GL di adeguare il cpv. 2 come segue: «Sono considerati tali, fatto salvo il capoverso 3, segnatamente ...»; proposta del Cantone ZH di adeguare il cpv. 3 come segue: «indipendentemente dalle costellazioni menzionate al capoverso 2, non sono considerati di portata limitata in particolare i seguenti trattati internazionali: ...»

²³ GE, SG, ZH; UDC.

²⁴ AR, SG.

²⁵ GL, OW.

²⁶ AR; FER.

²⁷ GL.

²⁸ USAM.

²⁹ Centre Patronal: «contiennent des dispositions dont l'objet ne relève pas de la compétence de la Confédération.»

³⁰ ZH.

Un partito³¹ propone di completare il capoverso 3 affinché non siano considerati di portata limitata neppure i trattati internazionali non conformi al diritto nazionale vigente.

Un partecipante³² osserva in generale che al Parlamento vadano sottoposti per approvazione i trattati che, seppur considerati in senso stretto «di portata limitata», riguardano un argomento politico controverso (p.es. libera circolazione delle persone).

5.2 Applicazione provvisoria di trattati internazionali

5.2.1 Osservazioni generali

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione approva le modifiche degli articoli 7b capoverso 1^{bis} LOGA e 152 capoverso 3^{bis} LParl, secondo cui il Consiglio federale rinuncia all'applicazione provvisoria se almeno due terzi dei membri di ciascuna delle due commissioni competenti è contraria a tale applicazione. Due partecipanti apprezzano la soluzione proposta, giudicandola un giusto compromesso.³³

Un partecipante³⁴ ritiene importante rafforzare le possibilità della Confederazione di agire nell'ambito della politica estera. La richiesta di una maggioranza di due terzi dei membri di entrambe le commissioni competenti per impedire l'applicazione provvisoria di un trattato appare pertanto accettabile, a condizione che la successiva decisione parlamentare venga presa il più presto possibile.

Un Cantone critica³⁵ che l'avamprogetto non esprime con sufficiente chiarezza che il parere delle commissioni parlamentari ha un effetto vincolante a livello politico (e non giuridico), mentre la decisione in merito all'applicazione provvisoria dei trattati internazionali resta di competenza del Consiglio federale.

5.2.2 Proposta (tendenzialmente) troppo estesa

Alcuni partecipanti³⁶ ritengono che l'introduzione dell'effetto vincolante della decisione delle commissioni parlamentari in merito all'applicazione provvisoria dei trattati internazionali complichino inutilmente le procedure. La sensibilità politica del Consiglio federale garantisce che nei casi importanti sia coinvolto il Parlamento. Non è pertanto necessario un disciplinamento nella legge.

Un partecipante³⁷ osserva che il Consiglio federale è autorizzato ad applicare provvisoriamente un trattato internazionale se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza lo richiedono (Art. 7b cpv. 1 LOGA). Alla luce di questo presupposto tali trattati richiedono per natura un modo di procedere veloce. Per garantire la celerità si propone di fissare un termine legale entro il quale le commissioni competenti delle due Camere devono pronunciarsi contrarie all'applicazione provvisoria.

³¹ UDC.

³² USS.

³³ JU, SG.

³⁴ economiesuisse.

³⁵ BS.

³⁶ PLR; USAM; parere analogo: FER.

³⁷ Centre Patronal.

5.2.3 Proposta troppo poco estesa

Un partito³⁸ osserva che l'avamprogetto si distingue per vari aspetti dalle richieste degli autori delle mozioni e ritiene che il Consiglio federale dovrebbe rinunciare all'applicazione provvisoria di un trattato internazionale se almeno la metà dei membri di entrambe le commissioni competenti dell'Assemblea federale è contraria. Un Cantone è dello stesso parere³⁹.

Secondo un partito⁴⁰ la maggioranza semplice dei votanti di *una* commissione dovrebbe essere sufficiente a obbligare il Consiglio federale di rinunciare all'applicazione provvisoria di un trattato internazionale.

Un Cantone⁴¹ propone di escludere dalla possibilità dell'applicazione provvisoria da parte del Consiglio federale i trattati internazionali che disciplinano diritti e doveri di terzi o violano interessi pubblici o privati degni di protezione.

6 Osservazioni generali

Un partito⁴² osserva che soltanto due precedenti hanno dato origine alle modifiche di legge proposte dall'avamprogetto. Il partito invita pertanto a non prendere l'abitudine di procedere a modifiche legislative basate su singoli casi specifici.

Un partecipante⁴³ deplora la mancanza di spiegazioni in merito alle ripercussioni della normativa proposta.

³⁸ PS.

³⁹ AI.

⁴⁰ UDC.

⁴¹ TI.

⁴² PPD.

⁴³ USAM.

Elenco dei partecipanti
Verzeichnis der Eingaben
Liste des organisations ayant répondu

Kantone / Cantons / Cantoni:	
AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.- Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.- Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Tessin / Ticino
UR	Uri
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici:	
PES	Partito ecologista svizzero
GPS	Grüne Partei der Schweiz
PES	Parti écologiste suisse
PEV	Partito evangelico svizzero
EVP	Evangelische Volkspartei
PEV	Parti Evangélique Suisse
PLR	I Liberali
FDP	Die Liberalen
PLR	Les Libéraux-Radicaux
PPD	Partito Popolare Democratico
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
PDC	Parti Démocrate-Chrétien
PS	Partito Socialista Svizzero
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz

PS	Parti Socialiste Suisse
UDC SVP UDC	Unione Democratica di Centro Schweizerische Volkspartei Union Démocratique du Centre

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna:

UCS SSV UVS	Unione delle città svizzere Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses
--------------------------	--

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dell'economia:

economiesuisse economiesuisse economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere
USI SAV UPS	Unione svizzera degli imprenditori Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse
USS SGB USS	Unione sindacale svizzera Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse
USAM SGV USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers

Nicht individuell eingeladene Teilnehmer / Participants qui n'avaient pas été sollicités / Cerchie non consultate :

Centre Patronal	
FER	Fédération des Entreprises Romandes

Elenco dei destinatari

Liste der Vernehmlassungsadressaten

Liste des destinataires

1. Kantonsregierungen / Gouvernements cantonaux / Governi cantonali

- Alle Kantonsregierungen / Tous les gouvernements cantonaux / Tutti i governi cantonali
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) / Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) / Conferenza dei Governi cantonali (CdC)

2. In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale / partiti rappresentati nell' Assemblea federale

- BDP Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz
PBD Parti bourgeois-démocratique
PBD Partito borghese-democratico Svizzero
- PPD Partito Popolare Democratico
CVP Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
PDC Parti Démocrate-chrétien
- FDP. Die Liberalen
PLR Les Libéraux-Radicaux
PLR I Liberali
- SP Schweiz Sozialdemokratische Partei der Schweiz
PS Parti Socialiste Suisse
PS Partito Socialista Svizzero
- SVP Schweizerische Volkspartei
UDC Union Démocratique du centre
UDC Unione Democratica di Centro
- CSP Christlich-soziale Partei
PCS Parti chrétien-social
PCS Partito cristiano sociale
- EDU Eidgenössisch-Demokratische Union
UDF Union Démocratique Fédérale
UDF Unione Democratica Federale
- EVP Evangelische Volkspartei der Schweiz
PEV Parti Evangélique Suisse
PEV Partito evangelico svizzero
- GPS Grüne Partei der Schweiz
PES Parti écologiste suisse
PES Partito ecologista svizzero
- GB Grünes Bündnis
AVeS Alliance Verte et Sociale
AVeS Alleanza Verde et Sociale
- GLP Grünliberale Partei Schweiz
PVL Parti des Verts libéraux

PVL Partito verde-liberale

- Lega dei Ticinesi
- PdAS Partei der Arbeit der Schweiz
- PST Parti suisse du Travail
- PSdL Partito svizzero del Lavoro
- Alternative Kanton Zug

3. Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui oeuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna

- Schweizerischer Gemeindeverband (SGmV) / Association des communes suisses (ACS) / Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS)
- Schweizerischer Städteverband (SSV) / Union des villes suisses (UVS) / Unione delle città svizzere (UCS)
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) / Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) / Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)

4. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faitières de l'économie qui oeuvrent au niveau national/ associazioni mantello nazionali dell'economia

- economiesuisse – Verband der Schweizer Unternehmen/ fédération des entreprises suisses / federazione delle imprese svizzere
- Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) / Union suisse des arts et métiers (USAM) / Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)
- Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAV) / Union patronale suisse (UPS) / Unione svizzera degli imprenditori (USI)
- Schweiz. Bauernverband (SBV) / Union suisse des paysans (USP) / Unione svizzera dei contadini (USC)
- Schweizerische Bankiervereinigung (SBankV) / Association suisse des banquiers (ASB) / Associazione svizzera dei banchieri (ASB)
- Schweiz. Gewerkschaftsbund (SGB) / Union syndicale suisse (USS) / Unione sindacale svizzera (USS)
- Kaufmännischer Verband Schweiz (KV Schweiz) / société suisse des employés de commerce (SEC Suisse) / società svizzera degli impiegati di commercio (SIC Svizzera)
- Travail.Suisse