Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2018
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

16.456

Iniziativa parlamentare Denuncia e modifica di trattati internazionali. Ripartizione delle competenze

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati

del 14 maggio 2018

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di legge federale sulle competenze di concludere, modificare e denunciare trattati internazionali. Nel contempo il Consiglio federale è invitato a esprimere il proprio parere.

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

14 maggio 2018

In nome della Commissione:

La presidente, Pascale Bruderer Wyss

Compendio

Sapere a chi compete la denuncia di trattati internazionali è una questione che finora non ha avuto rilevanza nella pratica, dal momento che a tutt'oggi non sono mai stati denunciati trattati importanti. Tuttavia, alcune recenti iniziative popolari ne hanno sollevato la questione. Anche a prescindere dai problemi che si porrebbero in caso di un'eventuale attuazione delle iniziative menzionate, sarebbe opportuno rispondere chiaramente a una potenziale questione così importante. È fondamentale per la legittimità delle decisioni politiche che le regole siano stabilite prima del «fischio d'inizio della partita» e non durante il suo svolgimento.

La Commissione non condivide il parere del Consiglio federale secondo cui la Costituzione federale gli attribuirebbe la competenza esclusiva di denunciare i trattati. Questa controversa questione deve pertanto essere disciplinata nella legge nel quadro del diritto positivo.

La Commissione è convinta che il diritto costituzionale in vigore disciplini già chiaramente la questione: le competenze in materia di conclusione di trattati internazionali devono valere anche per la denuncia e la modifica di questi stessi trattati. Le competenze dell'Assemblea federale per l'approvazione della conclusione di importanti trattati e i relativi diritti referendari devono valere analogamente anche per importanti denunce e modifiche di trattati. Esiste un parallelismo tra le competenze in materia di legislazione a livello nazionale e a livello internazionale.

Occorre tuttavia distinguere fra un parallelismo delle competenze la cui attribuzione si basa su criteri formali e un parallelismo delle competenze la cui attribuzione si basa su criteri materiali. Diversamente dalle competenze per l'emanazione, la modifica o l'abrogazione del diritto nazionale, le competenze nel settore del diritto internazionale non possono logicamente essere attribuite in base a criteri formali. È il contenuto delle disposizioni di un trattato a essere determinante per stabilire se la denuncia o la modifica di quest'ultimo debba essere approvata dall'Assemblea federale e se la decisione di approvazione debba essere sottoposta al referendum. Se contiene disposizioni importanti che sanciscono norme di diritto, definendo per esempio diritti e doveri delle persone, una modifica di un trattato necessita della stessa legittimità democratica dell'abrogazione o della modifica di una legge nazionale. Lo stesso vale per la denuncia di trattati che hanno ripercussioni importanti sulla situazione giuridica della Svizzera o della sua popolazione.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Elaborazione di un progetto preliminare

Nella sua risposta del 25 febbraio 2015 a un'interpellanza (14.4249 Ip. Schneider-Schneiter. Tutela dei diritti dei votanti) il Consiglio federale ha sostenuto che la competenza di denunciare trattati internazionali gli spetti in forza dell'articolo 184 capoverso 1 della Costituzione. È vero che la denuncia di un importante trattato dovrebbe essere considerata come un «progetto essenziale» ai sensi dell'articolo 152 capoverso 3 della legge sul Parlamento, sulla quale le Commissioni di politica estera dovrebbero essere consultate, ma dato che una semplice consultazione riveste soltanto carattere di raccomandazione e non è vincolante, il Consiglio federale si arroga l'esclusiva competenza della denuncia dei trattati.

In occasione della seduta della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) del 22 gennaio 2016, nell'ambito dell'esame di una mozione del Consiglio nazionale dal tema affine (15.3557 Mo. Consiglio nazionale [Caroni]. Referendum obbligatorio per i trattati internazionali a carattere costituzionale) è emersa la questione della competenza in materia di denuncia di trattati internazionali. La risposta dei rappresentanti dell'Amministrazione presenti, in sintonia con il menzionato parere del Consiglio federale, ha suscitato sorpresa nella Commissione. L'Amministrazione è stata incaricata di presentare un rapporto in merito. La Commissione ha preso atto di questo rapporto e di un'osservazione supplementare della proprio segreteria nel corso della seduta del 20 giugno 2016. Ha quindi constatato la necessità di intervenire e ha incaricato la propria segreteria di presentarle un progetto di iniziativa parlamentare, sulla base del quale la Commissione avrebbe deciso di elaborare un progetto legislativo. Dopo aver adottato il progetto d'iniziativa il 25 agosto 2016 e ottenuto la necessaria approvazione della commissione omologa del Consiglio nazionale il 17 novembre 2016, la Commissione ha incaricato la propria segreteria di sottoporle un progetto di atto normativo.

La CIP-S ha esaminato questo progetto durante la seduta del 16 novembre 2017 e l'ha approvato con 10 voti contro 0 e un'astensione.

1.2 Procedura di consultazione

La Commissione ha deciso di porre in consultazione il suo progetto preliminare dal momento che risponde a un'importante questione di diritto pubblico e ha anche conseguenze sull'esercizio dei diritti popolari.

La consultazione è stata avviata il 9 gennaio 2018. Il termine per l'inoltro dei pareri è scaduto il 16 aprile 2018. Hanno risposto 24 governi cantonali, sei partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, quattro organizzazioni mantello e due altre organizzazioni. Nel complesso sono pervenuti 36 pareri.

25 dei 36 partecipanti alla consultazione ritengono che occorra chiarire la questione della competenza per la denuncia di trattati internazionali e che vi sia la necessità d'intervenire in questo ambito. Sono d'accordo sulla necessità di legiferare e condividono l'impostazione del progetto 15 governi cantonali (BE, SZ, NW, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TI, NE), cinque partiti (PBD, PPD, PLR, PVL, PS), due associazioni mantello nazionali (Unione delle città svizzere [UCS] e Unione svizzera delle arti e mestieri [USAM]) e due altre organizzazioni (Centre Patronal e Associazione svizzera di politica estera [SGA-ASPE]). I favorevoli al progetto valutano positivamente la proposta di ripartizione delle competenze fra Assemblea federale e Consiglio federale e nei loro pareri riprendono le relative motivazioni della Commissione.

Tre partecipanti alla consultazione sono contrari a quanto proposto per disciplinare competenze per la denuncia di trattati internazionali (GL, TG, UDC). GL e TG sono critici o tendenzialmente contrari al progetto (GL). Secondo GL, il progetto renderebbe più complicata la procedura di denuncia di trattati internazionali e potrebbe erodere le competenze del Consiglio federale. TG si chiede quale sia il valore aggiunto di un progetto che solleverebbe alcune nuove questioni. L'UDC teme un indebolimento della democrazia diretta; ritiene più ragionevole che la denuncia e la rinegoziazione di trattati internazionali siano attuate mediante iniziative popolari.

Nove partecipanti rinunciano a fornire un parere (OW, Associazione dei Comuni Svizzeri) o non prendono esplicitamente posizione a favore o contro il disciplinamento proposto (ZH, LU, FR, VD, VS, GE, economiesuisse). Alcuni governi cantonali non vogliono esprimersi sulla ripartizione di competenze fra organi federali (FR, VD, GE). ZH ed economiesuisse mettono in discussione l'importanza pratica del problema. economiesuisse è convinta che il Governo federale debba disporre del più ampio margine di manovra per condurre una politica economica estera efficace, anche se non si dice contraria all'impostazione della modifica legislativa.

28 partecipanti si sono espressi sull'alternativa tra collocare il nuovo disciplinamento nella Costituzione oppure a livello di legge. Per 16 si deve chiaramente procedere a livello di legge. Quattro hanno esplicitamente dichiarato che è sufficiente emanare il disciplinamento a livello di legge e che si può rinunciare a modificare la Costituzione (SZ, ZG, BDP, PVL). Sei governi cantonali (NW, ZG, SH, SG, TI, NE), tre partiti (PPD, PLR, PS) e tre organizzazioni (USAM, UCS, SGA-ASPE) appoggiano espressamente le «previste modifiche legislative» (SG) (NE: «ci dichiariamo favorevoli al progetto così come presentato») e lasciano così implicitamente intendere che non ritengono necessaria una modifica della Costituzione. I partecipanti che non ritengono necessaria una modifica della Costituzione motivano la loro posizione con gli stessi argomenti della Commissione.

Sei partecipanti sono del parere che una modifica costituzionale sia assolutamente necessaria. Fra questi BE e AI, che auspicano un disciplinamento come quello proposto nel progetto della CIP. Anche TG sottolinea la necessità di una modifica costituzionale, opponendosi di principio a un disciplinamento a livello di legge. Favorevoli a una modifica costituzionale sono anche FR, VD e GE, che non si esprimono in merito al contenuto del disciplinamento proposto dalla CIP.

Sei altri partecipanti chiedono di valutare più approfonditamente se è necessario modificare la Costituzione: si tratta di ZH, LU ed economiesuisse, che si sono espressi in modo neutrale sul contenuto del progetto, e di SH, AR, GR, che invece approvano il progetto.

I partecipanti che chiedono una modifica costituzionale o un'approfondita verifica sostengono che la questione fondamentale è la ripartizione delle competenze fra Parlamento e Governo. Questioni di questa portata dovrebbero essere disciplinate a livello costituzionale. L'attuale Costituzione infatti non si esprime chiaramente sulla questione della competenza per la denuncia di trattati internazionali. Questi partecipanti non entrano nel merito degli argomenti avanzati nel rapporto della Commissione contro la necessità di una modifica costituzionale.

Sulla base delle risposte pervenute la Commissione si è sentita confortata nelle sue scelte e ha mantenuto il progetto legislativo, approvandolo all'attenzione della Camera con 11 voti contro 0 e 1 astensione. In base ad alcune indicazioni emerse dalla consultazione, ha introdotto tre piccole modifiche:

- su proposta dell'Unione democratica di centro, nell'articolo 7*a* LOGA è stato introdotto un capoverso 1bis, in base al quale il Consiglio federale deve denunciare autonomamente un trattato (quindi senza una preventiva procedura di approvazione), se glielo impone una disposizione costituzionale direttamente applicabile;
- su proposta dei Verdi liberali svizzeri sono state effettuate tre correzioni di natura redazionale al progetto di legge, mediante le quali si precisa che fa stato un parallelismo delle competenze a seconda dell'importanza del contenuto e non un parallelismo delle forme (cfr. n. 2.3 del presente rapporto);
- su raccomandazione del Consiglio di Stato del Cantone di Appenzello Esterno, la terminologia della legge federale concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC) è stata adeguata alla nuova terminologia della LParl e della LOGA (al posto di «conclusione» di trattati si parla ora di «conclusione, modifica e denuncia» di trattati).

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Necessità di chiarire la situazione giuridica

Sapere a chi compete la denuncia di trattati internazionali è una questione che finora non ha avuto rilevanza nella pratica. Le denunce sono state rare e riguardavano di regola trattati diventati obsoleti perché giunti a scadenza o perché superati da nuovi trattati. Finora non sono mai stati denunciati trattati importanti.

Tuttavia, la questione della denuncia di trattati importanti è stata recentemente sollevata. È vero che l'iniziativa «contro l'immigrazione di massa», approvata il 9 febbraio 2014, chiedeva soltanto la rinegoziazione e l'adeguamento di trattati con un intento ben preciso. La questione di sapere se, qualora quest'obiettivo non fosse stato raggiunto, occorresse denunciare i trattati in questione si era tuttavia posta, anche se il Consiglio federale e la maggioranza del Parlamento si erano dichiarati

contrari. L'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita», respinta da Popolo e Cantoni il 30 novembre 2014, chiedeva esplicitamente, se necessario, la denuncia di trattati in contraddizione con gli obiettivi del proposto articolo 73*a* della Costituzione federale[1] (Cost.) per una limitazione dell'immigrazione. L'iniziativa «Il diritto svizzero anziché giudici stranieri», attualmente pendente, propone con il suo progetto di articolo 56*a* Cost. una formulazione analoga, anche se presentata in modo più generale: «In caso di contraddizione» fra diritto costituzionale e trattati internazionali che non sono stati sottoposti a referendum, «[Confederazione e Cantoni] adeguano gli obblighi di diritto internazionale alla Costituzione federale, se necessario denunciando i trattati internazionali in questione».

Anche a prescindere dalle questioni che si porrebbero in caso di un'eventuale attuazione delle iniziative menzionate, sarebbe fondamentale rispondere chiaramente a una potenziale questione così rilevante. È estremamente importante per la legittimità delle decisioni politiche che le regole siano stabilite «prima del fischio d'inizio della partita» e non durante lo svolgimento di quest'ultima.

La Commissione è convinta che il diritto costituzionale in vigore disciplini già chiaramente la questione: le competenze in materia di conclusione di trattati internazionali devono valere anche per la denuncia e la modifica di questi stessi trattati. Se la competenza di approvare la conclusione di un trattato spetta a Popolo e Cantoni (referendum obbligatorio), soltanto al Popolo (referendum facoltativo) o all'Assemblea federale, allora deve valere la stessa competenza anche per l'approvazione della denuncia o della modifica di questo stesso trattato (cfr. in merito n. 2.2). Questo non significa che l'attribuzione delle competenze debba seguire gli stessi criteri formali applicati alla legislazione interna; determinanti nel diritto internazionale dovrebbero essere piuttosto i criteri materiali (cfr. in merito n. 2.3).

Dato che il Consiglio federale si arroga la competenza esclusiva di denunciare i trattati (cfr. n. 1), è necessario che la controversa questione sia disciplinata a livello di legge nel quadro del diritto positivo.

2.2 Competenza costituzionale dell'Assemblea federale

2.2.1 Introduzione

Per principio dell'atto contrario (cioè del parallelismo delle competenze) s'intende la competenza di modificare o di abrogare un atto normativo fondato sulla competenza di emanare questo stesso atto. In una manifestazione formale di questo parallelismo, la stessa competenza necessaria per emanare vale automaticamente anche per modificare e abrogare. In una manifestazione materiale, la competenza di modificare e di abrogare si basa sullo stesso criterio materiale applicabile all'emanazione. Il principio vale anche senza che la competenza di abrogare o di modificare sia esplicitata. La Costituzione stabilisce per esempio anche la competenza dell'Assemblea federale di emanare disposizioni che sanciscono norme di diritto sotto forma di

[1] RS **101**

legge, senza menzionare esplicitamente la competenza di una loro modifica o abrogazione (art. 163 Cost.). Lo stesso vale analogamente per la competenza di Popolo e Cantoni in materia di modifiche costituzionali (art. 140 Cost.). Non soltanto le leggi federali menzionate nell'articolo 141 Cost., ma anche le abrogazioni o le modifiche non espressamente menzionate di queste leggi sottostanno al referendum facoltativo. *Per analogia, dalla competenza dell'Assemblea federale o del Popolo di approvare la conclusione di un trattato internazionale deriva implicitamente anche la competenza di approvare la denuncia o la modifica dello stesso trattato.* Diversamente dalle competenze attribuite per l'emanazione, la modifica o l'abrogazione del diritto nazionale l'attribuzione delle competenze in materia di diritto internazionale non può logicamente basarsi su criteri formali, ma deve basarsi su criteri materiali (cfr. in merito n. 2.3).

Anche un *esame approfondito del tenore della Costituzione federale* evidenzia che le competenze dell'Assemblea federale e del Popolo non si limitano unicamente alla conclusione di trattati:

- «sono sottoposti al voto del Popolo: […] d. i trattati internazionali […]» (art. 141 cpv. 1);
- «[l'Assemblea federale] approva i trattati internazionali» (art. 166 cpv. 2);
- «[il Consiglio federale] Li [i trattati] sottopone per approvazione all'Assemblea federale» (art. 184 cpv. 2).

La Costituzione non parla quindi della conclusione di trattati, ma dei *trattati stessi*. Da questa formulazione si evince che al voto del Popolo o all'approvazione dell'Assemblea federale non deve essere sottoposta soltanto la conclusione di un trattato, bensì anche una sua eventuale modifica o denuncia[2]. Anche una lettura attenta delle Costituzioni federali del 1848 e del 1874 conduce alle stesse conclusioni: conformemente all'articolo 74 numero 5 della Costituzione del 1848, ripreso testualmente dall'articolo 85 numero 5 della Costituzione del 1874, l'Assemblea federale era competente per «le alleanze e i trattati coll'estero» e non soltanto per la conclusione di questi trattati e alleanze. Anche agli inizi dello Stato federale quindi, il Consiglio federale era del parere che l'Assemblea federale avesse la competenza di approvare la denuncia di un trattato internazionale.[3] Quando nella Costituzione del 1874

2 Conformemente all'art. 140 cpv. 1 lett. b Cost. «l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali» sottostà al referendum obbligatorio di Popolo e Cantoni. Diversamente dagli articoli 141, 166 e 184, in questo articolo non si fa riferimento a tutti gli atti giuridici concernenti l'appartenenza a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali, dato che vi si menziona esplicitamente soltanto *«l'adesione»*. Ciononostante si può partire dal principio che anche *l'uscita* da queste organizzazioni sia implicitamente contemplata. Vista l'importanza dell'appartenenza della Svizzera all'ONU, per esempio, è difficilmente concepibile che il Consiglio federale possa deciderne autonomamente l'uscita (si veda in proposito PASCAL BAUR/DANIEL THÜRER, *St. Galler Komm. BV,* art. 197, Zurigo/San Gallo 2014).

3 Esempio: sulla questione di un'eventuale denuncia dell'accordo commerciale fra la Svizzera e l'Italia, nel suo rapporto di gestione sull'esercizio 1875 il Consiglio federale aveva scritto quanto segue: «Considerazioni costituzionali […] hanno senz'altro impedito al Consiglio federale di entrare in materia sulla proposta dell'Italia. L'accordo commerciale italo-svizzero è stato approvato dall'Assemblea federale; senza il suo consenso non si può rinunciare ad esso prima della sua scadenza legale.» [trad.] (BBl **1876** II 597, FF [francese] **1876** II 564).

(art. 89 cpv. 2) è stato introdotto il referendum facoltativo per le leggi federali e i decreti federali di obbligatorietà generale, il legislatore non ha operato una distinzione fra approvazione, modifica e abrogazione di questi atti. L'articolo 89 capoverso 3 inserito nel 1921 ha introdotto il referendum per i trattati internazionali, facendo direttamente riferimento al capoverso precedente: «Il capoverso 2 s'applica parimente ai trattati internazionali»[4]. Secondo questa formulazione anche i trattati sarebbero soggetti a referendum, che possono essere lanciati non soltanto contro la loro conclusione, ma anche contro una loro modifica o denuncia.

Dagli ultimi anni del XIX secolo alla seconda metà avanzata del XX secolo si è comunque verificato uno spostamento di potere dall'Assemblea federale al Consiglio federale. «Questo trasferimento di competenze non è stato provocato e nemmeno indotto da modifiche costituzionali, ma si è semplicemente verificato nella pratica, *praeter* o addirittura contra constitutionem» [trad.] (HANSJÖRG SEILER, *Gewaltenteilung,* Berna 1994, pag. 443). Questa nuova interpretazione della Costituzione non può tuttavia fondarsi su una prassi decennale, poiché la questione della denuncia di importanti trattati internazionali non si è praticamente mai posta. La risposta teorica alla questione da parte del Consiglio federale e di una certa dottrina costituzionale non ha potuto quindi neanche creare un «diritto costituzionale consuetudinario», il cui cambiamento avrebbe reso necessaria una modifica della Costituzione. Una necessità di questo tipo non esiste comunque anche perché le modifiche della Costituzione del 18 aprile 1999 e del 9 febbraio 2003 avrebbero posto fine a un diverso «diritto costituzionale consuetudinario», se quest'ultimo fosse esistito.

La validità del principio dell'atto contrario nel settore dei trattati internazionali deve considerarsi pienamente ristabilita nel momento in cui la modifica della Costituzione federale del 9 febbraio 2003 ha sancito l'ampio *parallelismo delle competenze per la legislazione nazionale e per quella internazionale*. Nel suo messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale il Consiglio federale aveva già affermato in merito alla riforma dei diritti popolari che «conformemente al diritto vigente, non tutti i trattati internazionali importanti sottostanno 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» (FF *1997* I 441). Benché il pacchetto di riforme proposto dal Consiglio federale non sia stato accolto, l'estensione del referendum in materia di trattati internazionali proposta in quell'occasione non era fondamentalmente stata contestata. Nel suo progetto del 2 aprile 2001 la CIP-S ha ripreso gli elementi di questo pacchetto che potrebbero raccogliere una maggioranza favorevole. Con l'accettazione della modifica dell'articolo 141 Cost. da parte di Popolo e Cantoni, avvenuta il 9 febbraio 2003, lo scopo è stato raggiunto: «Con questa proposta s'intende quindi creare un parallelismo tra il referendum in materia di diritto internazionale e quello inerente alla legislazione nazionale» (FF *2001* 4316). «Inoltre, i trattati internazionali contengono viepiù decisioni di principio che incidono sulle legislazioni nazionali. Il Popolo dovrebbe potersi pronunciare anche sull'adozione di simili trattati. Questo consentirebbe di evitare che l'adozione di un trattato sia rimessa in discussione più tardi, mediante un referendum contro le disposizioni di esecuzione» (FF *2001* 4337). Il parallelismo dei diritti referendari del Popolo e il paral-

4 Tenore secondo la modifica della Costituzione federale del 13 marzo 1977.

lelismo della ripartizione delle competenze fra Assemblea federale e Consiglio federale in materia di legislazione nazionale e internazionale vanno di pari passo, poiché la competenza del Parlamento è la condizione affinché il Popolo possa esercitare il diritto di referendum.

Secondo l'articolo 184 capoverso 2 Cost. il Consiglio federale è senz'altro competente per la ratifica e quindi anche per la denuncia o la modifica di trattati, ma secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. *non si tratta di una competenza esclusiva*, dato che il Consiglio federale deve sottoporre per approvazione il trattato all'Assemblea federale prima di ratificarlo; a determinate condizioni questo decreto di approvazione è soggetto al referendum obbligatorio o a quello facoltativo (art. 140 e 141 Cost.). Dal summenzionato principio dell'atto contrario deriva che il Consiglio federale non può avere la competenza esclusiva per la denuncia o la modifica del trattato se non l'aveva per la sua conclusione; anche per la denuncia e la modifica è necessario un analogo decreto di approvazione preliminare.

2.2.2 Competenze del Parlamento e del Popolo per l'emanazione di disposizioni importanti che sanciscono norme di diritto su scala nazionale e internazionale

Diversamente dal passato, i trattati internazionali non possono più essere considerati innanzitutto strumenti della politica estera del Governo. Oggi una parte consistente dell'ordinamento giuridico è costituito da trattati internazionali che istituiscono *diritti e doveri delle persone*. L'articolo 164 Cost. sancisce la riserva relativa al Parlamento per «disposizioni importanti che contengono norme di diritto» interno: esse devono essere emanate dall'Assemblea federale sotto forma di legge. L'articolo 141 Cost. riprende questa espressione di «disposizioni importanti che contengono norme di diritto» e sottopone al referendum facoltativo i trattati internazionali contenenti disposizioni di questo tipo. È quindi di fondamentale importanza dal profilo democratico che la conclusione, la modifica e la denuncia di trattati internazionali seguano regole analoghe a quelle che valgono per l'emanazione, la modifica o l'abrogazione di leggi. In quest'ottica appare impensabile che trattati internazionali come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo o l'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE possano essere denunciati esclusivamente dal Consiglio federale. È quanto afferma d'altronde anche lo stesso Consiglio federale nella sua risposta all'interpellanza 14.4249 (cfr. n. 1). Dal momento che asserisce però di avere di principio la competenza esclusiva, il Consiglio federale sembra volersi arrogare il compito di stabilire se un trattato sia particolarmente importante da dover essere sottoposto in via eccezionale al Parlamento e al Popolo. I criteri che definiscono un trattato particolarmente importante sarebbero così di natura politica e non giuridica, contraddicendo la concezione svizzera dei diritti politici, secondo la quale l'esercizio di questi ultimi deve dipendere da chiari criteri giuridici e non da apprezzamenti politici delle autorità.

L'Amministrazione ha sostenuto in seno alla Commissione che un minor rigore formale in caso di denuncia di trattati potrebbe essere giustificato dal fatto che con la

denuncia di un trattato verrebbero a cadere vincoli e obblighi e lo Stato recupererebbe così una parte della propria sovranità. Questa argomentazione misconosce una caratteristica fondamentale dei trattati che istituiscono anche diritti personali e che la soppressione di tali diritti necessita della legittimazione democratica.

Se i trattati internazionali contengono disposizioni importanti che sanciscono norme di diritto, il Consiglio federale non può fondare la competenza di denunciarli o modificarli semplicemente sulla disposizione che gli affida la cura degli affari esteri (art. 184 cpv. 1 Cost.). La competenza di concludere e quindi anche di denunciare e modificare trattati internazionali è ultimamente disciplinata dagli articoli 166 capoverso 2 e 184 capoverso 2 Cost. In base a queste disposizioni l'Assemblea federale approva i trattati internazionali; sono esclusi quelli la cui conclusione è di esclusiva competenza del Consiglio federale in base a una legge o un trattato internazionale. In occasione dell'esame della Costituzione federale del 18 aprile 1999, le Camere federali hanno *respinto la proposta governativa di sancire direttamente nella Costituzione la competenza del Consiglio federale di concludere trattati* (messaggio del Consiglio federale del 20 nov. 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF *1997* I 369, 391 seg., 600, 603). Da quella data, comunque, il Consiglio federale non può più invocare un corrispondente «diritto costituzionale consuetudinario». In seguito hanno dovuto essere elaborate le necessarie basi legali per le competenze del Consiglio federale nel settore dei trattati internazionali. In vista dell'entrata in vigore della Costituzione, l'8 ottobre 1999 è stata modificata la legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) al fine di disciplinare la competenza del Consiglio federale di concludere autonomamente trattati di portata limitata (art. 47bis*b* LRC, RU *2000* 273; trasferito nell'art. 7*a* della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA] con l'emanazione della LParl del 13 dic. 2002, RU *2003* 3543; modificato con la revisione della LOGA del 26 set. 2014, RU *2015* 969). Con la modifica dell'8 ottobre 2004 della LOGA è anche stata elaborata un po' tardivamente la necessaria base legale per l'applicazione provvisoria di trattati internazionali da parte del Consiglio federale (art. 7*b* LOGA, RU *2005* 1245; con la modifica del 26 set. 2014 è stato introdotto un diritto di veto delle commissioni competenti, trasferendo così in ultima istanza la competenza dal Consiglio federale al Parlamento, RU *2015* 969). È pertanto coerente che anche la competenza di denunciare o modificare trattati internazionali sia ora disciplinata dalla legge.

2.2.3 Giurisprudenza e dottrina

Anche se i *Tribunali federali* non hanno la competenza di decidere sulla validità della denuncia di un trattato internazionale, in una sentenza del 2 marzo 2011 il Tribunale amministrativo federale ha criticato la decisione del Consiglio federale del 18 febbraio 2009 di non prorogare con il neocostituito Stato del Kosovo la convenzione di sicurezza sociale conclusa con la Jugoslavia: «La questione di sapere se − come nel caso presente − il Consiglio federale può decidere unilateralmente senza la partecipazione dell'Assemblea federale di porre fine a un trattato internazionale in vigore non è sufficientemente disciplinata ed è problematica e controversa dal profilo della dottrina in considerazione dell'articolo 166 capoverso 1 Cost., secondo il quale l'Assemblea federale partecipa all'elaborazione della politica estera e vigila

sulla cura delle relazioni con l'estero. La denuncia di trattati internazionali importanti può avere infatti ripercussioni di peso sulla politica estera svizzera.» [trad.] (sentenza in lingua tedesca emessa dal TAF C-4828/2010, consid. 4.4.5).

Il Tribunale amministrativo federale constata che la *dottrina* non ha un giudizio unanime sulle competenze di denunciare i trattati internazionali.

La maggioranza dei commenti generali in materia di diritto pubblico svizzero sostiene l'interpretazione della Costituzione che ne dà il Consiglio federale, secondo la quale quest'ultimo avrebbe la competenza esclusiva di denunciare i trattati internazionali. Nel suo commento fondamentale sulla Costituzione, WALTHER BURCKHARDT afferma in un'unica frase senza darne la motivazione: «La denuncia di un trattato è per contro di competenza esclusiva del Consiglio federale» [trad.] (WALTHER BURCKHARDT, *Komm. BV 1874*, Berna 1914, pag. 692). Dal 1896 WALTHER BURCKHARDT è stato per diverso tempo innanzitutto aggiunto e in seguito direttore dell'allora Divisione della legislazione e della giustizia del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e dal 1899 è stato anche professore di diritto pubblico svizzero. In questa doppia funzione ha posto le basi della reinterpretazione, constatata a partire dalla fine del XIX secolo, della Costituzione a favore delle competenze del Consiglio federale e a scapito di quelle dell'Assemblea federale (per maggiori dettagli sul contesto storico, cfr. HANSJÖRG SEILER, *Gewaltenteilung*, Berna 1994, pag. 444 segg.). La dottrina fondata da BURCKHARDT è stata ripresa da molti altri commentatori, come JEAN-FRANÇOIS AUBERT (*Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II, Neuchâtel 1967, N 1324), DIETER SCHINDLER (*Komm. BV 1874*, Basilea/Zurigo/Berna 1989, art. 85 n. 5, N 55), ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER (*Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurigo/Basilea/Ginevra, 2012, N 1659), GIOVANNI BIAGGINI (*Komm. BV*, Zurigo 2007, N 9), ANDREAS AUER/GIORGIO MALIVERNI/MICHEL HOTTELIER (*Droit constitutionnel suisse*, vol. I, Berna 2013, N 1340). Tutti gli autori menzionati si limitano a ripetere ciò che BURCKHARDT ha riassunto in una frase; soltanto SCHINDLER aggiunge, a guisa di motivazione, che già la ratifica spetta esclusivamente al Consiglio federale e che la denuncia non comporta nuovi obblighi per la Svizzera.

Tuttavia, già sotto il regime della Costituzione del 1874 alcuni commenti difendevano un'interpretazione diversa. Per FRITZ FLEINER «l'approvazione dell'Assemblea federale è necessaria per tutti i trattati internazionali della Svizzera con l'estero, sia per quanto riguarda la loro conclusione sia per quanto riguarda la loro modifica o denuncia» [trad.] (*Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1923, pag. 754). KURT EICHENBERGER constata «una pratica che non è al di sopra di ogni sospetto, poiché la portata della denuncia di un trattato internazionale può essere tanto importante quanto quella della sua conclusione» [trad.] (*Die Oberste Gewalt im Bunde*, Berna/Zurigo 1949, pag. 126). HANSJÖRG SEILER dal canto suo afferma che «la denuncia necessita, almeno per i trattati più importanti, dell'approvazione dell'Assemblea federale» (*Gewaltenteilung*, Berna 1994, pag. 666).

In *tutte le ricerche recenti* che si sono occupate di questa tematica non soltanto a titolo accessorio nel quadro di un commento generale del diritto pubblico, ma in modo *approfondito*, l'interpretazione predominante vuole che all'Assemblea federale spettino competenze più o meno ampie di partecipazione o di codecisione in materia di denuncia di trattati internazionali.

BERNHARD EHRENZELLER ha studiato la questione nel dettaglio ed esaminato attentamente gli argomenti contrari (*Legislative Gewalt und Aussenpolitik*, Basilea/Francoforte 1993, pag. 537–553). Parte dal presupposto «che l'Assemblea federale detiene un diritto costituzionale di partecipazione alle denunce importanti». [trad.] Ritiene che una denuncia da parte del Consiglio federale sia soggetta a una delega di competenze da parte dell'Assemblea federale (ibid., pag. 544). DANIEL THÜRER/FRANZISKA ISLIKER sostengono che «l'Assemblea federale dovrebbe piuttosto partecipare caso per caso alla decisione determinate se una denuncia è giustificata o addirittura s'impone» (*St. Galler Komm. BV*, Zurigo 2008, art. 166, N 57). I criteri che permettono di definire i casi nei quali tale partecipazione dovrebbe aver luogo sono però poco chiari. NINA BLUM, VERA NAEGELI E ANNE PETERS hanno dedicato un saggio a questo tema (*Die verfassungsmässigen Beteiligungsrechte der Bundesversammlung und des Stimmvolkes an der Kündigung völkerrechtlicher Verträge*, in: ZBl 2013, pag. 527–562) e sono giunti alla seguente conclusione: «La denuncia di un trattato che contiene disposizioni fondamentali che disciplinano diritti e doveri delle persone deve essere approvata dall'Assemblea federale» [trad.] (ibid., pag. 543). Nel suo recente commento della Costituzione (*Basler Komm. BV,* Basilea 2015, art. 184, N 27) anche JÖRG KÜNZLI si schiera decisamente a favore del principio dell'atto contrario, e quindi del parere della CIP del Consiglio degli Stati.

2.2.4 Digressione: competenza di concludere, di modificare e di denunciare convenzioni intercantonali

È interessante gettare uno sguardo comparativo sul diritto interno dei Cantoni: alla stregua della Confederazione che assume obblighi contrattuali nei confronti di altri Stati, i Cantoni concludono fra loro convenzioni intercantonali. I Governi cantonali negoziano e firmano le convenzioni; i Parlamenti cantonali approvano la conclusione delle convenzioni, nella misura in cui contemplano disposizioni importanti che contengono norme di diritto conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale; convenzioni di questo genere sottostanno di regola al referendum. Diverse costituzioni cantonali prevedono esplicitamente la competenza del Parlamento di approvare la denuncia delle convenzioni (GL, SH, AR, AI, SG). Ma anche laddove la competenza di denunciare le convenzioni non è disciplinata in modo esplicito, dalla pratica si evince chiaramente il rispetto del principio dell'atto contrario[5], proprio lo stesso principio che il presente progetto vuole iscrivere nella legge a livello federale. A proposito delle convenzioni sottoposte al referendum facoltativo, nel commento della Costituzione del Cantone di Berna si legge: «Non importa se si tratta di una nuova convenzione oppure della modifica o della denuncia di una

5 Esempio: il 5 lug. 2017, il Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Città ha sottoposto al Gran Consiglio il suo parere concernente la denuncia del concordato del 12 nov. 2010 sulle prestazioni di sicurezza fornite da privati (CPSP): «Come per l'adesione alle convenzioni intercantonali anche per la denuncia di queste ultime è necessaria l'approvazione del Gran Consiglio, sempre che il Consiglio di Stato non abbia la competenza esclusiva di concluderle o denunciarle. Dato che la CPSP contiene norme legali, la decisione del Gran Consiglio di approvare la denuncia conformemente alla proposta del Consiglio di Stato è soggetta al referendum in conformità dell'art. 52 cpv. 1 lett. a della Costituzione del 23 mar. 2005 del Cantone di Basilea Città». [trad.] *(Kantonsverfassung, KV, SG 111.100).*

convenzione in vigore» [trad.] (WALTER KÄLIN/URS BOLZ, *Handbuch des Bernischen Verfassungsrechts*, Berna/Stoccarda/Vienna 1995, pag. 404, con riferimento al verbale non pubblicato della Commissione costituzionale del Cantone di Berna).

2.3 Parallelismo delle competenze a seconda dell'importanza del contenuto

Nel diritto interno una legge federale può essere modificata soltanto sotto forma di legge federale; la modifica della legge in questione dev'essere anch'essa decisa dall'Assemblea federale e sottoposta a referendum facoltativo. Questa regola si applica anche se la modifica non comporta «disposizioni importanti che contengono norme di diritto» ai sensi dell'articolo 164 Cost. Il principio dell'«actus contrarius» è dunque attuato con un severo parallelismo delle forme.

A differenza del diritto interno, il diritto internazionale non conosce gerarchie tra diverse forme d'atto chiaramente definite. Mentre nel diritto interno le disposizioni d'esecuzione possono essere emanate sotto forma di ordinanze del Consiglio federale, di un dipartimento o di un ufficio, nel diritto internazionale ciò non è possibile dal momento che le «disposizioni d'esecuzione» sono incluse nell'accordo stesso o, eventualmente, negli allegati. Un rigoroso parallelismo delle forme avrebbe come conseguenza che tutte le modifiche di tali «disposizioni d'esecuzione», che finora potevano essere approvate autonomamente dal Consiglio federale in virtù della loro natura tecnica, dovrebbero d'ora in poi essere sottoposte al Parlamento. Rapportata agli ultimi anni, una pratica di questo tipo avrebbe costretto il Consiglio federale a sottoporre all'Assemblea federale una media di circa dieci messaggi supplementari all'anno concernenti la modifica di trattati internazionali. La mole di lavoro che ne sarebbe derivata sarebbe stata sproporzionata rispetto alla scarsa importanza di simili modifiche di natura prettamente tecnica.

Per rispondere alla questione se la modifica di un trattato debba essere approvata dall'Assemblea federale non è determinante il fatto che l'accordo di base sia stato approvato previamente, bensì il contenuto della modifica. Il tenore vigente dell'articolo 7*a* LOGA definisce le condizioni alle quali il Consiglio federale possa concludere autonomamente trattati internazionali. Le stesse condizioni devono valere perché il Consiglio federale possa modificare in modo autonomo i trattati, anche se la conclusione del trattato ha dovuto essere approvata dall'Assemblea federale. Viceversa può accadere anche che la modifica di un trattato, che il Consiglio federale ha potuto concludere autonomamente, debba essere approvata dall'Assemblea federale se detta modifica non adempie le condizioni che consentono al Consiglio federale di procedere autonomamente. Questo disciplinamento corrisponde alla pratica in vigore.

Quanto sopra si applica per analogia anche alla denuncia di un trattato. È infatti possibile che un trattato, la cui conclusione ha dovuto essere approvata dall'Assemblea federale, a causa di circostanze dovute al passare del tempo abbia talmente perso d'importanza che le condizioni per una denuncia autonoma da parte del Consiglio federale sono adempiute. In passato ciò sarebbe stato per esempio il caso dell'abrogazione di accordi commerciali bilaterali con Stati che hanno aderito all'Unione

europea (UE) e che sono stati sostituiti per quanto concerne il contenuto, ma non la forma, dagli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE (p. es. RU *2004* 2317, 2319 e 2321), o di trattati di assistenza giudiziaria divenuti obsoleti in seguito all'adesione dei partner interessati a convenzioni multilaterali (p. es. RU *2011* 3679). In casi simili e in altri, in cui una denuncia non ha ripercussioni pratiche importanti o ne ha solo marginalmente per la Svizzera (e rappresenta essenzialmente una formalità), il Consiglio federale deve avere la competenza di denunciare autonomamente un trattato analogamente alla sua attuale competenza di concluderlo in modo autonomo secondo il tenore vigente dell'articolo 7*a* LOGA.

2.4 Denuncia urgente di trattati

La Costituzione prevede strumenti che, a determinate condizioni, consentono di mettere in vigore rapidamente nuove norme legali interne: una legge federale (incluse la sua modifica o abrogazione) può essere dichiarata urgente (art. 165 Cost.); l'Assemblea federale o il Consiglio federale possono emanare ordinanze contingibili urgenti (art. 173 cpv. 1 lett. c, art. 184 cpv. 3 e art. 185 cpv. 3 Cost.).

Anche la conclusione di un trattato internazionale può rivelarsi urgente. In questo caso si ricorre allo strumento dell'applicazione provvisoria. Il Consiglio federale può applicare provvisoriamente un trattato internazionale, la cui approvazione è di competenza dell'Assemblea federale, «se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza lo richiedono» (art. 7*b* cpv. 1 LOGA). È tenuto a consultare previamente le commissioni competenti di entrambe le camere. Se queste ultime si oppongono, il trattato non può essere applicato a titolo provvisorio (*diritto di veto delle commissioni*; art. 7*b* cpv. 1bis LOGA).

La denuncia di un trattato internazionale può anch'essa rivelarsi urgente. Seguire la normale procedura di approvazione potrebbe pregiudicare o impedire un'azione necessaria che esige una certa rapidità. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. il Consiglio federale non dispone tuttavia di competenze costituzionali immediate per decidere autonomamente in materia di trattati internazionali. Anche la sua competenza di denunciare urgentemente un trattato deve essergli conferita per legge; si tratta qui di colmare questa lacuna adeguando l'articolo 152 capoverso 3bis LParl e inserendo un nuovo articolo 7*b*^{bis} nella LOGA. Perché il Consiglio federale possa assumere questa competenza, devono essere adempiute cumulativamente le medesime due condizioni necessarie per l'applicazione provvisoria: la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera *e* una particolare urgenza. Per quel che riguarda la procedura, è ovvio che sia analoga a quella dell'applicazione provvisoria: il Consiglio federale deve consultare le commissioni competenti. Se entrambe si oppongono alla denuncia urgente, il trattato non potrà essere denunciato e il Consiglio federale dovrà avvalersi della normale procedura di approvazione. A differenza dell'applicazione provvisoria, che termina se il trattato è respinto dall'Assemblea federale nell'ambito della normale procedura di approvazione successiva, una denuncia che non è contestata dalle commissioni è definitiva.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Legge sul Parlamento

Art. 24 cpv. 2 e 3

Il testo vigente dei capoversi 2 e 3 (l'Assemblea federale «approva i trattati internazionali») non indica quali decisioni relative ai trattati internazionali devono essere approvate dall'Assemblea federale. Il nuovo testo precisa che la competenza di approvare non include soltanto la conclusione, bensì anche la modifica e la denuncia (cfr. motivazione al n. 2.2). Il termine «conclusione» comprende processi simili, quali per esempio l'adesione a un'organizzazione internazionale; quello che vale per la «denuncia», vale anche per l'uscita da un'organizzazione internazionale.

Il capoverso 2 rimanda alle competenze del Consiglio federale concernenti la conclusione autonoma di trattati, come precisato negli articoli 7*a* e 7*b*^{bis} LOGA. Il rimando diretto all'articolo 7*a* LOGA si riferisce, da un lato, ai trattati di portata limitata (art. 7*a* cpv. 2–4) e dall'altro, indirettamente, anche alle deleghe di competenza al Consiglio federale mediante altre leggi e trattati internazionali approvati dall'Assemblea federale (art. 7*a* cpv. 1). Il nuovo tenore del capoverso 2 chiarisce il fatto che il Consiglio federale è competente per modificare o denunciare trattati internazionali soltanto se sono adempiute le condizioni menzionate nell'articolo 7*a* LOGA concernenti la competenza di concludere autonomamente trattati. *Concretamente ciò significa che la pratica attuale può essere mantenuta*: la modifica successiva di un trattato, la cui conclusione è stata approvata dall'Assemblea federale in un momento precedente, può essere «di portata limitata» ai sensi dell'articolo 7*a* LOGA. Anche la denuncia di un trattato approvato dall'Assemblea federale può essere «di portata limitata» se non comporta «la rinuncia a diritti esistenti» (art. 7*a* cpv. 3 lett. a LOGA) perché, per esempio, il trattato è diventato obsoleto. Vedi la motivazione dettagliata al numero 2.3.

Art. 152 cpv. 3bis e 3ter

Il testo in vigore del capoverso 3bis esige che il Consiglio federale consulti le commissioni competenti di ambo le Camere prima di applicare a titolo provvisorio un trattato internazionale la cui approvazione è di competenza dell'Assemblea federale. L'applicazione a titolo provvisorio non necessita dell'approvazione di entrambe le commissioni. Soltanto il Consiglio federale è competente al riguardo, sempre che non vi si oppongano le due commissioni. In tal caso la competenza è trasferita all'Assemblea federale o, mediante una delega legislativa, alle sue commissioni e il trattato non può essere applicato a titolo provvisorio. Soltanto un rifiuto avrà un effetto giuridico vincolante. La decisione di una commissione di approvare l'applicazione a titolo provvisorio possiede unicamente carattere consultivo. Un appianamento delle divergenze non ha luogo.

La nuova versione del capoverso 3bis e 3ter (la suddivisione dell'attuale disposizione in due capoversi è di natura redazionale) implica l'applicazione della medesima procedura qualora il Consiglio federale voglia denunciare urgentemente un trattato, circostanza per cui il nuovo articolo 7*b*^{bis} LOGA gli conferisce la base legale necessaria (cfr. in proposito il n. 2.4).

La revisione fornisce l'occasione di rimediare a una formulazione infelice secondo cui il Consiglio federale «rinuncia» all'applicazione provvisoria (nel nuovo testo è aggiunta la «denuncia urgente») se vi si oppongono le commissioni competenti. Si può rinunciare soltanto a qualcosa che si dovrebbe fare. Il Consiglio federale non dispone più del potere discrezionale implicito nel verbo «rinunciare»: la sua competenza è infatti trasmessa alle commissioni.

3.2 Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione

Art. 7a rubrica, cpv. 1, 1bis, 2, 3, frase introduttiva e 4, frase introduttiva

La nuova formulazione chiarisce che l'articolo 7*a* non disciplina soltanto la conclusione autonoma, bensì anche la modifica e la denuncia di trattati internazionali da parte del Consiglio federale (cfr. motivazione al n. 2.2).

Il nuovo *capoverso 1bis* sancisce chiaramente che il Consiglio è tenuto a denunciare autonomamente un trattato, qualora una disposizione costituzionale imponga la denuncia di un trattato internazionale. Già nel diritto vigente è assodato che una disposizione costituzionale decisa da Popolo e Cantoni ha la priorità su una disposizione legislativa approvata dall'Assemblea federale o dal Popolo (senza i Cantoni) in caso di referendum. Il nuovo disciplinamento delle competenze in caso di denuncia di trattati internazionali potrebbe però lasciar erroneamente intendere che anche in questi casi occorra seguire una procedura di approvazione con l'eventualità che l'Assemblea federale o il Popolo (in caso di referendum) vanifichi la volontà del Costituente. Il capoverso 1bis chiarisce che in questi casi il Consiglio federale deve procedere autonomamente alla denuncia.

Il capoverso 1bis è tuttavia applicabile unicamente se le disposizioni costituzionali applicabili direttamente non lasciano spazio all'interpretazione nel valutare la necessità di una denuncia. Ad esempio l'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata (Iniziativa per la limitazione)», attualmente ancora nella fase della raccolta delle firme, impone al Consiglio federale di denunciare l'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE entro trenta giorni, se entro 12 mesi dall'accettazione dell'iniziativa gli eventuali negoziati con l'UE non permettono di far cessare la validità di tale Accordo (FF *2018* 90). Qualora questa iniziativa venisse accettata, il Consiglio federale si vedrebbe obbligato a denunciare autonomamente l'Accordo senza passare dall'approvazione dell'Assemblea federale o, eventualmente, del Popolo. Questo varrebbe anche se il Consiglio federale non fosse esplicitamente menzionato nel testo costituzionale. Per contro esiste un margine di apprezzamento nel caso, ad esempio, dell'iniziativa popolare «Il diritto svizzero anziché giudici stranieri (Iniziativa per l'autodeterminazione)», attualmente pendente in Parlamento, che con il proposto articolo 56*a* Cost. chiede che trattati internazionali siano «se necessario» denunciati, qualora obblighi internazionali contraddicano la Costituzione federale (FF *2015* 1665). In questo caso la valutazione della necessità di una denuncia non può essere lasciata al Consiglio federale, ma deve essere affidata al Parlamento e, in caso di referendum, al Popolo.

La *minoranza della Commissione* (Stöckli, Cramer) vorrebbe rinunciare al nuovo capoverso 1bis, ritenendo scontata la precedenza del diritto costituzionale direttamente applicabile e di conseguenza non necessario un chiarimento in tal senso. D'altro canto, la disposizione potrebbe addirittura introdurre un'incertezza nel senso che anche in casi in cui esiste un margine d'apprezzamento – e quindi la valutazione spetterebbe al Parlamento ed eventualmente al Popolo – si potrebbe intendere che sia necessariamente il Consiglio federale a dover procedere autonomamente alla denuncia.

Nel *capoverso 2* e nelle frasi introduttive dei *capoversi 3 e 4* si precisa che il Consiglio federale può modificare autonomamente anche trattati la cui conclusione è stata approvata dall'Assemblea federale, sempre che si tratti di una modifica di portata limitata (cfr. motivazione al n. 2.3). La disposizione comprende anche trattati accettati dal Popolo, essendo stati previamente approvati dall'Assemblea federale. Viceversa il Consiglio federale non può modificare autonomamente un trattato che ha concluso in modo autonomo se la modifica non è di portata limitata.

Art. 7b cpv. 1bis

Cfr. i commenti al numero 3.1, ultimo paragrafo, relativi all'articolo 152 capoverso 3bis LParl.

Art. 7bbis Denuncia urgente di trattati internazionali da parte del Consiglio federale

Cfr. i commenti al numero 2.4.

Art. 48a cpv. 1, primo periodo e 2, primo periodo

La nuova formulazione stabilisce chiaramente che l'articolo 48*a* non si applica soltanto alla conclusione, ma anche alla modifica e alla denuncia di trattati internazionali. Prevede dunque la possibilità che il Consiglio federale deleghi la competenza di concludere, modificare e denunciare trattati internazionali a un dipartimento, a un aggruppamento o a un ufficio federale (cpv. 1) e riferisca annualmente all'Assemblea federale sui trattati conclusi, modificati e denunciati senza l'approvazione di quest'ultima (cpv. 2). Mentre il resoconto sulla conclusione e la modifica di trattati permette all'Assemblea federale di esigere che le venga comunque sottoposto il testo per approvazione, nel caso del rapporto sulla denuncia questa possibilità non esiste; con la denuncia sono infatti soppressi definitivamente i diritti e i doveri convenuti per contratto e annullarla non è possibile. In quest'ultimo caso il resoconto può avere unicamente un carattere politico, il che non è tuttavia trascurabile.

Nel 2016 la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) delle Camere federali ha constatato che la formulazione dell'articolo 48*a* capoverso 2 secondo periodo LOGA non le consente di essere informata su determinati trattati, anche se sarebbe importante che lo sia per poter adempiere ai suoi compiti. L'articolo 6 della legge sulle pubblicazioni ufficiali (LPubb), a cui rimanda l'articolo 48*a* LOGA, costituisce la base legale per le eccezioni all'obbligo di pubblicazione, così come definito nell'articolo 3 LPubb. Il rimando all'articolo 6 LPubb nell'articolo

48*a* LOGA ha come conseguenza che i trattati, la cui pubblicazione non è obbligatoria secondo l'articolo 3 LPubb, non debbano essere portati a conoscenza della DelCG. Si tratta per esempio di convenzioni nei settori dell'armamento o delle attività informative. Su richiesta della DelCG il Consiglio federale, con lettera del 9 dicembre 2016, si è dichiarato disposto ad adeguare l'articolo 48*a* in occasione della prossima revisione della LOGA in modo che la DelCG sia informata su tutti i trattati. Nel frattempo questo obiettivo è già stato raggiunto a livello di ordinanza (nuovo art. 5*c* LOGA, in vigore dal 1° luglio 2017; RU *2017* 3275). La presente revisione della LOGA offre l'occasione di procedere alla modifica corrispondente anche a livello di legge.

3.3 Legge federale concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione

Art. 2 lett. b

In analogia con le modifiche nella LParl e nella LOGA l'articolo 2 lettera b della legge federale concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC) deve essere completato in modo tale che la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione contribuisca a tutelare le competenze dei Cantoni non soltanto nella «conclusione», bensì nella «conclusione, modifica e denuncia» di trattati internazionali.

4 Ripercussioni finanziarie e in materia di personale

Il progetto non ha ripercussioni finanziarie e in materia di personale quantificabili.

5 Basi legali

Le modifiche legislative proposte hanno la loro base costituzionale negli articoli 140 capoverso 1 lettera b, 141 capoverso 1 lettera d, 166 capoverso 2 e 184 capoverso 2 Cost. (cfr. motivazione dettagliata al n. 2).