

04.081

Messaggio

concernente la modifica della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (approvazione di atti normativi cantonali, informazione sui trattati intercantionali o conclusi dai Cantoni con l'estero)

del 3 dicembre 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione concernente l'approvazione di atti normativi cantonali e l'informazione sui trattati intercantionali o conclusi dai Cantoni con l'estero.

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

3 dicembre 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Nell'ambito della riforma della Costituzione federale, nel 1999, l'obbligo d'informare ha sostituito l'obbligo di approvazione per i trattati intercantionali e quelli conclusi dai Cantoni con l'estero (art. 48 cpv. 3 Cost. e art. 56 cpv. 2 Cost.). Se l'esecuzione del diritto federale lo richiede (art. 186 cpv. 2 Cost.), rimangono sottoposte all'obbligo di approvazione le leggi e le ordinanze cantonali.

Nell'ambito dei necessari adeguamenti alla nuova Costituzione federale, nella legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) è stato introdotto un nuovo articolo 62 concernente i trattati conclusi dai Cantoni con l'estero. Tuttavia, l'articolo 62 LOGA è lacunoso e non ha dato soddisfazione nella pratica. Deve inoltre essere adeguata alla Costituzione attuale la vigente disposizione sui trattati intercantionali, adottata mentre ancora vigeva il vecchio diritto costituzionale. In virtù della nuova impostazione della perequazione finanziaria, l'importanza dei trattati intercantionali dovrebbe aumentare considerevolmente e si rende in conseguenza necessario disciplinare sin d'ora la procedura di informazione sui trattati in questione.

Il disegno riguarda anche l'approvazione di atti normativi cantonali da parte della Confederazione. Rimane sostanzialmente invariato il disciplinamento attuale di cui all'articolo 61b LOGA che è semplicemente adeguato dal profilo materiale alla forma degli atti normativi di cui all'articolo 163 Cost. (abolizione del decreto federale di obbligatorietà generale) e riformulato.

Pertanto, il disegno è incentrato sui trattati intercantionali o su quelli conclusi dai Cantoni con l'estero e persegue gli obiettivi seguenti:

- un adeguamento della normativa legale alle disposizioni costituzionali: dall'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, l'approvazione non è più necessaria sia per i trattati conclusi dai Cantoni con l'estero sia per i trattati intercantionali. L'attuale normativa non esplicita in modo sufficiente questa novità e deve dunque essere completata;*
- un completamento della normativa legale: ai sensi dell'articolo 172 capoverso 3 Cost., oltre al Consiglio federale, possono presentare un reclamo all'Assemblea federale contro i trattati intercantionali o i trattati conclusi dai Cantoni con l'estero anche i Cantoni non contraenti (Cantoni terzi). Tuttavia, né a livello costituzionale, né a livello legale sussiste un obbligo di informare i Cantoni terzi sull'avvenuta o prevista conclusione di un trattato. Devono perciò essere disciplinati i principi dell'informazione e della partecipazione dei Cantoni terzi. Inoltre, non esistono finora disposizioni legali in materia di reclamo del Consiglio federale o di un Cantone terzo all'Assemblea federale contro i trattati intercantionali o i trattati conclusi dai Cantoni con l'estero. La legge sul Parlamento deve pertanto disciplinare i principi fondamentali di questa procedura;*

-
- *una soluzione ispirata dalla pratica: nell'interesse di una procedura efficace e per ridurre l'onere sopportato dalle autorità federali e cantonali, il disegno qui presentato prevede di escludere dall'obbligo di informare i trattati di portata limitata;*
 - *una razionalizzazione della competenza decisionale della Confederazione: se nell'esame del trattato constata una violazione delle disposizioni costituzionali, il dipartimento competente dovrà in futuro formulare un'obiezione contro il trattato depresso il Cantone che lo conclude (Cantone contraente). Parimenti, il dipartimento sarà competente per l'eventuale procedura di appianamento delle divergenze con il Cantone contraente, riducendo così l'onere del Consiglio federale. L'Esecutivo conserva però la sua competenza di sollevare reclamo dinanzi all'Assemblea federale in caso di mancata intesa tra Confederazione e Cantone;*
 - *un disciplinamento limitato agli elementi principali: la Costituzione esige che tutte le disposizioni importanti siano emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.). Il testo si attiene a tale obbligo e prevede un complemento della LOGA di portata minima. Come sinora, le disposizioni di dettaglio sono disciplinate in un'ordinanza di esecuzione del Consiglio federale;*
 - *una chiara sistematica legale: in futuro, l'approvazione degli atti normativi cantonali deve essere disciplinata in una disposizione propria e nettamente separata dall'obbligo di informare sui trattati intercantonali e i trattati conclusi dai Cantoni con l'estero.*

Messaggio

1 Grandi linee del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Genesi

Ai sensi dell'articolo 102 numero 13 della Costituzione federale del 1874 (vCost.), gli atti normativi cantonali dovevano essere approvati dal Consiglio federale, se così previsto da una legge federale o da un decreto di obbligatorietà generale. Inoltre, tutti i trattati intercantionali o dei Cantoni con l'estero sottostavano all'obbligo di approvazione da parte del Consiglio federale (art. 102 n. 7 vCost.). In caso di non conformità di un trattato con i disposti costituzionali, il Consiglio federale doveva sollevare reclamo presso l'Assemblea federale. Questa procedura poteva essere seguita anche dai Cantoni non contraenti (Cantoni terzi) (art. 85 n. 5 vCost.). Rifiutare l'approvazione era di esclusiva competenza dell'Assemblea federale.

Queste disposizioni costituzionali furono dapprima applicate in combinato disposto con l'articolo 7a della legge sull'organizzazione dell'amministrazione¹, per poi essere riprese invariate nella legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione del 21 marzo 1997² (LOGA) (attualmente: art. 61b LOGA³). I dettagli della procedura sono stati disciplinati nell'ordinanza del 30 gennaio 1991⁴ sull'approvazione di atti legislativi dei Cantoni da parte della Confederazione.

Nel quadro della revisione della Costituzione federale (Cost.), il disciplinamento sull'approvazione degli atti normativi cantonali è stato ripreso invariato (art. 186 cpv. 2 Cost.⁵). Per quel che riguarda i trattati intercantionali, nel suo messaggio il Consiglio federale aveva proposto di sostituire l'obbligo di approvazione con un obbligo di informare; nel caso di trattati di Cantoni con l'estero aveva tuttavia proposto di mantenere l'obbligo di approvazione⁶. Comunque, durante le consultazioni parlamentari il Parlamento decise di sostituire l'obbligo di approvazione con quello di informare anche per i trattati conclusi dai Cantoni con l'estero⁷. I Cantoni non sono dunque più tenuti di far approvare dalla Confederazione i trattati intercantionali e quelli conclusi con l'estero, ma devono solo informarla in merito (art. 48 cpv. 2 Cost. e art. 56 cpv. 2 Cost.). Il successivo esame dei trattati da parte della Confederazione serve a garantire che questi non contraddicano al diritto federale e agli interessi della Confederazione né ai diritti dei Cantoni terzi. Quindi i trattati devono essere approvati dall'Assemblea federale solo se il Consiglio federale (art. 186 cpv. 3 Cost.) o un Cantone sollevano reclamo (art. 172 cpv. 3 Cost.).

¹ RU 1991 362.

² RS 172.010.

³ All'entrata in vigore della modifica dell'8 ottobre 1999 della LOGA (RU 2000 289) l'art. 62 LOGA è diventato l'art. 61a LOGA. Con l'entrata in vigore della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento; RU 2003 3543) l'art. 61a LOGA è diventato l'art. 61b LOGA.

⁴ RS 172.068.

⁵ RS 101.

⁶ Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I; in particolare 200 e 217.

⁷ Boll. Uff. 1998 N, pag. 271 Weigelt, pag. 272 Gross, pag. 273 Keller, pag. 274 Vallender; Boll. Uff. 1998 S 159 Aeby.

A prescindere da una modifica della LOGA – modifica con la quale, nell’ambito del necessario adeguamento alla nuova Costituzione, è stato introdotto un nuovo articolo 62 LOGA⁸ sui trattati dei Cantoni con l’estero –, non ci sono stati ulteriori adeguamenti della legislazione d’esecuzione vigente. Anche l’ordinanza sull’approvazione di atti legislativi dei Cantoni da parte della Confederazione non è stata finora modificata ed è tuttora in vigore.

Per la fase transitoria fino all’adozione delle necessarie disposizioni, la Cancelleria, d’intesa con la Segreteria della Conferenza dei governi cantonali (CdC) e con altri organi amministrativi della Confederazione, ha elaborato a gennaio 2003 un foglio informativo (pubblicato solo in forma elettronica e consultabile su http://www.admin.ch/ch/i/bk/recht/genehmigung_kantonal_erlasse/Merkblatt.htm) che regola la procedura sia per i trattati intercantionali, sia per trattati dei Cantoni con l’estero. Il foglio informativo si concentra anzitutto sulla procedura in seno all’amministrazione federale e disciplina pertanto soprattutto i meccanismi interni.

1.1.2 Necessità di una normativa sui trattati cantonali

Nell’ambito dei necessari adeguamenti alla nuova Costituzione è stato introdotto nella LOGA un nuovo articolo 62 sui trattati dei Cantoni con l’estero. L’articolo 62 LOGA è però lacunoso e la pratica ha mostrato la sua inadeguatezza. Inoltre, la norma vigente sui trattati intercantionali, emanata mentre ancora vigeva il vecchio diritto costituzionale, non è stata adeguata alla Costituzione ora in vigore. Nel quadro della LOGA, va pertanto elaborato un nuovo disciplinamento sui trattati intercantionali e su quelli conclusi dai Cantoni con l’estero, che sia conforme alla normativa costituzionale e applicabile nella pratica. Inoltre, visto che la nuova impostazione della perequazione finanziaria⁹ conferisce maggiore importanza ai trattati intercantionali, è fin d’ora opportuno e necessario disciplinare la procedura riguardo all’informazione sui trattati in questione.

Soprattutto nei settori seguenti è stata constatata la necessità di adeguamenti:

- adeguamento della normativa legale alle disposizioni costituzionali: dall’entrata in vigore della nuova Costituzione federale non devono più essere approvati i trattati conclusi dai Cantoni con l’estero, come pure quelli intercantionali. Il disciplinamento attuale non spiega esaurientemente questo particolare fatto e deve dunque essere completato;
- completamento della normativa legale: ai sensi dell’articolo 172 capoverso 3 Cost., oltre al Consiglio federale, possono presentare un reclamo all’Assemblea federale contro i trattati intercantionali o i trattati conclusi dai Cantoni con l’estero anche i Cantoni non contraenti (Cantoni terzi). Tuttavia, né a livello costituzionale, né a livello legale sussiste un obbligo di informare i Cantoni terzi sull’avvenuta o prevista conclusione di un trattato. Devono perciò essere disciplinati i principi dell’informazione e della partecipazione

⁸ RU 2000 289.

⁹ Messaggio del 14 novembre 2001 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), FF 2002 2065; decreto federale del 3 ottobre 2003 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (testo sottoposto a referendum), FF 2003 5745.

dei Cantoni terzi. Inoltre, non esistono finora disposizioni legali in materia di reclamo del Consiglio federale o di un Cantone terzo all'Assemblea federale contro i trattati intercantionali o i trattati conclusi dai Cantoni con l'estero. La legge sul Parlamento deve pertanto disciplinare i principi fondamentali di questa procedura;

- soluzione ispirata dalla pratica: nell'interesse di una procedura efficace e per ridurre l'onere sopportato dalle autorità federali e cantonali, il disegno prevede di escludere dall'obbligo di informare i trattati di portata limitata;
- razionalizzazione della competenza decisionale della Confederazione: se nell'esame del trattato constata una violazione delle disposizioni costituzionali, il dipartimento competente dovrà in futuro sollevare un reclamo contro il trattato nei confronti del Cantone che lo conclude (Cantone contraente). Parimenti, il dipartimento sarà competente per l'eventuale procedura di appianamento delle divergenze con il Cantone contraente, riducendo così l'onere del Consiglio federale. L'Esecutivo conserva però la sua competenza di sollevare reclamo all'Assemblea federale in caso di mancata intesa tra Confederazione e Cantone;
- disciplinamento limitato agli elementi principali: la Costituzione esige che tutte le disposizioni importanti siano emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.). La LOGA deve pertanto essere completata a tale riguardo. Come sinora, le disposizioni di dettaglio sono disciplinate in un'ordinanza di esecuzione del Consiglio federale;
- chiara sistematica legale: in futuro, l'approvazione degli atti normativi cantonali deve essere disciplinata in una disposizione propria e separata nettamente dall'obbligo di informare sui trattati intercantionali e i trattati conclusi dai Cantoni con l'estero.

1.1.3 Necessità di disciplinamento degli atti normativi cantonali

La vigente normativa sull'approvazione di atti normativi cantonali resta sostanzialmente invariata. Sul piano materiale, è tuttavia adeguata alle forme degli atti normativi della Costituzione federale (si rinuncia a menzionare il decreto federale di obbligatorietà generale, poiché, dall'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, questo tipo di atto normativo non esiste più). Inoltre, le disposizioni sono state riformulate e, dal profilo sistematico, sono state separate dal disciplinamento sui trattati intercantionali.

1.1.4 Lavori preliminari

Nel 2002, la Cancelleria federale è stata incaricata di accertare la necessità di un intervento del legislatore e di occuparsi della nuova normativa concernente l'approvazione di atti normativi cantonali e la procedura di informazione in materia di accordi intercantionali o conclusi dai Cantoni con l'estero. Un gruppo di lavoro è stato incaricato di assistere i lavori preliminari: ne facevano parte i rappresentanti

dipartimentali e un rappresentante della Segreteria della Conferenza dei governi cantonali (CdC).

1.2 Procedura di consultazione

1.2.1 Avamprogetto in consultazione (revisione parziale della LOGA)

Il 28 gennaio 2004 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sulla revisione parziale della LOGA concernente l'approvazione di atti normativi cantonali e l'informazione sui trattati intercantionali o conclusi dai Cantoni con l'estero, affidandone l'esecuzione alla Cancelleria federale.¹⁰

L'avamprogetto posto in consultazione prevedeva un nuovo disciplinamento della procedura per i trattati intercantionali o per quelli conclusi dai Cantoni con l'estero, nonché una riformulazione della disposizione riguardante l'approvazione di atti normativicantonali. Inoltre, nel quadro di un adeguamento della legge sul Parlamento, l'avamprogetto conteneva disposizioni sugli elementi fondamentali della procedura parlamentare in caso di reclamo del Consiglio federale o di Cantoni terzi presso l'Assemblea federale.

Le cerchie interessate sono state invitate a prendere posizione entro il 30 aprile 2004. Alla consultazione hanno partecipato 26 Cantoni, 2 partiti, 1 associazione comunale, 3 associazioni mantello dell'economia e due altre organizzazioni e associazioni.

1.2.2 Risultati della procedura di consultazione

Nel complesso, i risultati della consultazione sono positivi. La maggioranza dei partecipanti (27) ha dato la propria approvazione di principio all'avamprogetto. Singoli partecipanti (6) hanno giudicato che l'avamprogetto era riuscito solo in parte.

I partecipanti si sono pronunciati in particolare sui punti seguenti:

trattati intercantionali o conclusi dai Cantoni con l'estero:

la maggioranza dei partecipanti ha approvato la procedura prevista per i trattati intercantionali o per quelli conclusi dai Cantoni con l'estero. Solo un partecipante (Basilea-Città) si è pronunciato contro l'obbligo di informare e la procedura prevista affermando di voler mantenere il disciplinamento vigente. In caso d'adozione della procedura proposta Basilea-Città auspica una procedura identica per i trattati intercantionali e per quelli conclusi dai Cantoni con l'estero: per ambedue i tipi di trattato la Confederazione deve essere informata o prima o dopo la loro conclusione. Altri due Cantoni (Zurigo e Berna) hanno proposto che anche i trattati intercantionali siano presentati alla Confederazione prima della loro conclusione. I partecipanti hanno decisamente approvato la limitazione dell'obbligo d'informare e l'introduzione di

¹⁰ Il progetto ed i commenti possono essere consultati su http://www.bk.admin.ch/ch/i/bk/recht/genehmigung_kantonaler_erlasse/genehmigung_kantonaler_erlasse.html.

scadenze precise. Allo È stata parimenti sostenuta la proposta d'informare i Cantoni terzi, la procedura di appianamento delle divergenze in caso di obiezioni contro i trattati e il disciplinamento della procedura di reclamo nella legge sul Parlamento.

Da un lato, 13 Cantoni ed un partito politico (PPD) hanno espresso serie critiche sui commenti relativi al termine d'attesa che segue l'informazione della Confederazione sui trattati da parte dei Cantoni. È d'altro lato stato criticato il commento dell'avamprogetto riguardo all'efficacia di obiezioni e reclami nei confronti della conclusione e dell'attuazione dei trattati. Tra il tenore dell'avamprogetto ed il commento sussisterebbe una considerevole discrepanza. Il testo dell'avamprogetto, che non contiene alcuna indicazione su termini di attesa o divieti, non corrisponderebbe alle argomentazioni del commento sul termine di attesa e l'efficacia di obiezioni e reclami. In base alle spiegazioni, 4 Cantoni temono che sia di fatto reintrodotta un obbligo di approvazione.

Infine un Cantone (Zugo) ha criticato la sistematica della legge proponendo di suddividere la disposizione in due articoli.

Approvazione di atti normativi cantonali

La nuova formulazione della disposizione sull'approvazione di atti normativi cantonali è stata approvata. Singoli partecipanti hanno proposto alcune piccole modifiche della formulazione.

1.2.3 Considerazione dei risultati della consultazione

In base ai risultati della consultazione, sono state riformulate le argomentazioni sull'obbligo di informare e sull'efficacia di obiezioni e reclami. Inoltre, il disciplinamento dei trattati cantonali è stato suddiviso in due disposizioni. Infine, sono state apportate alcune modifiche alla formulazione.

Invece, non si è potuto tenere conto della proposta di stabilire uno stesso termine per informare la Confederazione dei trattati intercantionali e di quelli dei Cantoni con l'estero. La Costituzione distingue infatti nettamente tra l'obbligo d'informare relativo a trattati intercantionali e l'obbligo dei Cantoni d'informare prima di concludere trattati con l'estero. L'introduzione di un obbligo legale d'informare la Confederazione prima della conclusione dei trattati intercantionali sarebbe contrario alla volontà del legislatore di snellire e semplificare la procedura e sarebbe causa di ritardi. Una soluzione di questo genere, inoltre, non sarebbe accettata dalla maggior parte dei Cantoni. Per i trattati dei Cantoni con l'estero, invece, non è possibile prescindere da un obbligo di previa informazione espressamente previsto nell'articolo 56 capoverso 2 della Costituzione .

1.3 Nuovo disciplinamento proposto

1.3.1 Il nuovo disciplinamento nella LOGA

Trattati cantonali

Essendo stato abolito l'obbligo di approvazione, gli accordi intercantionali vanno separati dalla normativa sull'autorizzazione degli atti normativi cantonali e sono ormai disciplinati in un nuovo capitolo con i trattati conclusi dai Cantoni con l'estero (art. 61c e 62 del presente disegno). Il nuovo disciplinamento comprende in particolare i campi seguenti:

Obbligo d'informare:

- obbligo dei Cantoni di portare a conoscenza della Confederazione i trattati intercantionali o quelli con l'estero;
- esenzione dall'obbligo d'informare per quanto riguarda due categorie, elencate esaustivamente, di trattati di portata limitata.

Procedura:

- informazione dei Cantoni terzi sui trattati;
- elementi principali della procedura in casi non controversi;
- elementi principali della procedura in casi controversi.

Approvazione di atti normativi cantonali

L'articolo 61b LOGA sull'approvazione di atti normativi cantonali è riformulato e ristrutturato. Inoltre è adeguato alle forme degli atti normativi previsti dalla Costituzione vigente. La procedura di approvazione non è modificata.

1.3.2 Il nuovo disciplinamento nella legge sul Parlamento

Nel quadro di un complemento alla legge sul Parlamento, sono disciplinati gli elementi principali della procedura parlamentare per il caso in cui il Consiglio federale o un Cantone terzo sollevino reclamo contro un trattato intercantionale o di un Cantone con l'estero.

1.4 Attuazione

In una seconda fase, l'ordinanza vigente del 30 gennaio 1991 sull'approvazione di atti legislativi cantonali da parte della Confederazione subirà una revisione totale. Nell'ordinanza devono essere specificati e concretizzati i dettagli della procedura i cui principi sono sanciti nella LOGA, in particolare per gli aspetti seguenti:

Trattati cantonali:

- coordinamento della procedura da parte della Cancelleria federale;
- modalità dell'inoltro dei trattati alla Confederazione;
- trattamento dei trattati in seno all'amministrazione;
- dettagli sull'informazione ai Cantoni terzi;

- dettagli sulla procedura in casi controversi (procedura di appianamento delle divergenze);
- reclamo da parte del Consiglio federale.

Si prevede anche di disciplinare nell'ordinanza, per quanto opportuno, la procedura prevista nel foglio informativo di cui sopra (cfr. n. 1.1.1). In questo modo, si intende creare una normativa duratura e garantire la trasparenza della procedura grazie all'obbligo di pubblicazione previsto per le ordinanze.

Approvazione di atti normativi:

- procedura di esame e di approvazione degli atti normativi cantonali.

1.5 Interventi parlamentari

I trattati intercantionali o dei Cantoni con l'estero non sono finora stati oggetto di interventi parlamentari. In interventi che vertevano sul federalismo si è spesso fatto riferimento agli accordi intercantionali¹¹.

2 Commenti alle singole disposizioni

2.1 Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)

Titolo prima dell'art. 61b e dell'art. 61c

Per ragioni sistematiche, sono disciplinati in due capitoli separati gli atti normativi cantonali sottoposti ad approvazione e i trattati intercantionali o dei Cantoni con l'estero .

Art. 61b

La disposizione corrisponde al diritto vigente ed è stata semplicemente adeguata sul piano materiale alle nuove forme degli atti normativi previste nella Costituzione federale (rinuncia al decreto federale di obbligatorietà generale).

I dettagli della procedura di esame e di approvazione, segnatamente il termine, la competenza, la forma, ecc. sono disciplinati nell'ordinanza. Le disposizioni dell'ordinanza vigente sull'approvazione di atti legislativi cantonali non devono per quanto possibile subire modifiche.

Articolo 61c

Ai sensi dell'articolo 48 capoverso 1 della Costituzione federale, i Cantoni possono concludere trattati su tutti gli oggetti di loro competenza, sia nell'ambito dell'attuazione del diritto federale, sia in negli ambiti in cui godono di autonomia.

¹¹ 01.3426 Postulato della Commissione delle istituzioni politiche CS del 27 agosto 2001: Trattati normativi conclusi tra la Confederazione e i Cantoni; 99.3108 Mozione Theiler del 18 marzo 1999: Collaborazione intercantionale; 98.3622 Mozione Zbinden del 17 dicembre 1998: Federalismo cooperativo.

Tuttavia, tali trattati intercantionali non devono contraddire al diritto federale e agli interessi della Confederazione, né ai diritti di altri Cantoni. Al fine di evitare che ciò avvenga, i trattati devono essere portati a conoscenza della Confederazione (art. 48 cpv. 3 Cost.).¹²

Ai sensi dell'articolo 56 capoverso 1 della Costituzione federale, i Cantoni possono concludere accordi con l'estero negli ambiti di loro competenza. La competenza dei Cantoni di concludere trattati con l'estero vale solo nella misura in cui la Confederazione non ha già concluso nel settore in questione trattati che non permettono più un intervento cantonale. I trattati non possono contraddire al diritto federale ed agli interessi della Confederazione, né ai diritti di altri Cantoni. Visto che, per i trattati conclusi dai Cantoni con l'estero, la Confederazione ha una responsabilità di diritto internazionale pubblico, i Cantoni contraenti sono tenuti, conformemente all'articolo 56 capoverso 2 della Cost., a informare la Confederazione prima della conclusione di tali trattati. Inoltre, ai sensi dell'articolo 56 capoverso 3 Cost., i Cantoni possono concludere trattati solo con autorità estere subordinate¹³. Tale espressione designa le autorità regionali o locali, o gli Stati membri di Stati federali nonché organi amministrativi ad eccezione delle istanze politiche dello Stato estero¹⁴. In tutti gli altri casi i rapporti dei Cantoni con l'estero sono mediati dalla Confederazione¹⁵.

Cpv. 1

La presente disposizione sancisce il principio dell'obbligo di comunicare la conclusione di trattati intercantionali o dei Cantoni con l'estero e evidenzia l'obbligo cantonale vigente ai sensi della Costituzione (vedi anche l'art. 48 cpv. 3 seconda frase e l'art. 56 cpv. 2 Cost.). Questo obbligo deve essere sottolineato segnatamente perché

¹² Negli anni 2003 e 2004 la Confederazione è stata informata tra l'altro della conclusione dei seguenti trattati intercantionali ai sensi dell'art. 48 cpv. 3 Cost.: Convenzione intercantionale del 23 novembre 2000 tra i Cantoni di Glarona, Svitto, San Gallo e Zurigo sull'opera della Linth (FF **2003** 3032); Convenzione intercantionale del 30 agosto 2001 sui contributi dei Cantoni alle spese per l'insegnamento professionale (solo in tedesco e in francese) (FF **2003** 6985); Accordo intercantionale del 20 febbraio 2003 sulle scuole che offrono delle formazioni specifiche per allievi superdotati (FF **2003** 6985); Accordo intercantionale del 20 giugno 2003 sulle scuole universitarie professionali per gli anni a partire dal 2005 (FF **2003** 6985); Revisione parziale del 3 luglio 2003 del Concordato del 18 ottobre 1996 sulle imprese di sicurezza (FF **2004** 4193).

¹³ In quanto regioni limitrofe, i Cantoni di San Gallo e Grigioni hanno rapporti diretti con il Principato del Liechtenstein, partner di diversi concordati; vedi anche Baumann, Robert, 2002, *Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung*, Zurigo: Schulthess, pag. 366.

¹⁴ Pfisterer, Thomas, art. 56 Cost., in Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A., *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 2002, Zurigo: Schulthess, pag. 705; Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, 2001, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5a ed., Zurigo: Schulthess, pag. 321; vedi anche la Convenzione quadro europea del 21 maggio 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (con allegato) (RS **0.131.1**); il Protocollo aggiuntivo del 9 novembre 1995 alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (RS **0.131.11**); il Protocollo n. 2 del 5 maggio 1998 alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali relativo alla cooperazione interterritoriale (RS **0.131.12**).

¹⁵ Nel 2004 la Confederazione è stata informata dei seguenti trattati di Cantoni con l'estero ai sensi dell'art. 56 cpv. 2 Cost. prima della loro conclusione: Entente entre la République et Canton du Jura et la Région autonome italienne de la Vallée d'Aoste (FF **2004** 99); Vereinbarung der Provinz Udine (Italien) und des Kantons St. Gallen (Schweiz) über regionale Zusammenarbeit (FF **2004** 157).

il suo rispetto rappresenta una condizione indispensabile dell'esame della compatibilità dei trattati con le prescrizioni costituzionali e di eventuali reclami. L'obbligo di informare vale anche per i trattati cantonali elaborati con il sostegno di organi federali. Esso non si applica alla sola conclusione dei trattati, ma anche in caso di modifica o di denuncia di trattati esistenti (GAAC 1986 n. 60).

La Confederazione ha una responsabilità di diritto internazionale pubblico per i trattati conclusi dai Cantoni con l'estero. Perciò, ai sensi dell'articolo 56 capoverso 2 Cost., i Cantoni contraenti devono comunicare alla Confederazione la bozza di trattato prima di concluderlo. Questa disposizione costituzionale è ripresa al *capoverso 1 seconda frase*. Senso e scopo dell'obbligo di previa informazione è garantire il diritto federale, gli interessi della Confederazione e i diritti degli altri Cantoni. Ciò presuppone tuttavia un controllo efficace dei trattati in questione e dunque la possibilità di intervenire tempestivamente contro i trattati che contraddicono al diritto federale o agli interessi della Confederazione. Per questa ragione, il Consiglio federale chiede che i Cantoni contraenti presentino per tempo le bozze di tali trattati e aspettino prima di firmare il trattato, conformemente al principio della fedeltà alla Confederazione (art. 44 Cost.). Solo in questo modo è infatti possibile tutelare in maniera adeguata la partecipazione paritaria della Confederazione e degli altri Cantoni nell'ambito della procedura di esame¹⁶.

Nell'interesse di un miglior coordinamento e di una procedura più semplice, l'ordinanza dovrà prevedere la possibilità per due o più Cantoni contraenti di designare un unico organo responsabile dei contatti con la Confederazione. Possono designare ad esempio uno dei Cantoni contraenti, oppure la Conferenza dei direttori cantonali responsabile di elaborare il trattato. Tuttavia, se non è designato un interlocutore, ogni Cantone deve rispettare l'obbligo d'informare.

L'ordinanza dovrà anche precisare che, per quanto concerne la Confederazione, tale funzione spetta alla Cancelleria che, in veste di destinataria dell'informazione dei Cantoni contraenti, deve occuparsi di trasmettere i trattati al dipartimento che giudica competente nel merito. Di regola, l'esame dei trattati dei Cantoni con l'estero rientra nella competenza del Dipartimento federale degli affari esteri¹⁷. Eventualmente, il dipartimento competente si avvale della cooperazione dell'Ufficio federale di giustizia e di altri organi federali interessati.

Capoverso 2

Due categorie di trattati d'importanza minore, elencati esaustivamente, sono d'ora in avanti esclusi dall'obbligo d'informare. In questo modo si tiene conto della pratica attuale. Questa precisazione dell'obbligo d'informare previsto dalla Costituzione federale si impone anche nell'ottica di un disciplinamento oggettivo, praticabile e relativamente poco dispendioso. Le due categorie di trattati esclusi dall'obbligo d'informare seguono l'esempio delle categorie di cui all'articolo 7a capoverso 2 lettere b e d LOGA; tale disposizione disciplina la competenza del Consiglio federale di concludere autonomamente trattati internazionali. La soluzione presentata permette di far ricorso ad una normativa conosciuta che ha fatto le sue prove.

¹⁶ Boll. Uff. 1998 N 273 Keller.

¹⁷ Messaggio dell'11 agosto 1999 concernente l'entrata in vigore della nuova Costituzione federale e i necessari adeguamenti legislativi, FF 1999 6784, in particolare 6806.

La disposizione di cui alla *lettera a* si riferisce ai cosiddetti trattati d'esecuzione che sono necessari all'attuazione di trattati dei quali la Confederazione è già stata precedentemente portata a conoscenza.

Ai sensi della *lettera b*, sono esclusi dall'obbligo d'informare i trattati soprattutto diretti alle autorità o che disciplinano questioni tecnico-amministrative¹⁸. Poiché si tratta soprattutto di trattati che non interferiscono con gli interessi giuridicamente protetti degli individui¹⁹, è molto improbabile una violazione dei diritti e degli interessi della Confederazione o dei diritti di Cantoni terzi. Non è pertanto necessario che la Confederazione sia informata sugli accordi in questione o che li esamini.

Art. 62

Cpv. 1

La Confederazione informa il pubblico e segnatamente i Cantoni terzi sui trattati di cui è stata portata a conoscenza con una pubblicazione nel Foglio federale. Se la Confederazione non è stata informata di un trattato intercantonale o di un trattato concluso dai Cantoni con l'estero che sottostà all'obbligo di informare di cui all'articolo 61c, la pubblicazione avviene non appena la Confederazione viene a conoscenza del trattato in questione.

Con la pubblicazione si intende garantire che l'informazione, necessaria al fine di garantire i diritti dei Cantoni terzi, venga diffusa in ogni caso e in modo uniforme. Nella pubblicazione è indicato dove è possibile consultare i trattati o dove è possibile ottenerne una copia. I particolari sono disciplinati nell'ordinanza.

Il testo del trattato non è invece pubblicato dalla Confederazione. A partire dall'entrata in vigore della nuova legge sulle pubblicazioni ufficiali del 18 giugno 2004²⁰, i trattati intercantionali non devono più essere pubblicati dalla Confederazione poiché questo compito rientra nelle competenze cantonali. Le disposizioni vigenti sulla pubblicazione già prevedono che i trattati dei Cantoni con l'estero non siano pubblicati dalla Confederazione; la nuova legge lascia queste disposizioni invariate.

Capoverso 2

L'esame della compatibilità dei trattati con il diritto e gli interessi federali spetta al dipartimento competente. Uno dei criteri più importanti è la legittimità dei trattati in questione.

In casi non controversi, cioè quando non sussiste una violazione del diritto o degli interessi federali, il dipartimento competente informa i Cantoni contraenti entro due mesi.

Se invece si constata una violazione del diritto o degli interessi federali, il dipartimento deve presentare le sue obiezioni nei ai Cantoni contraenti entro due mesi. Contrariamente a quanto avviene oggi per i trattati con l'estero, la legge delega questa competenza del Consiglio federale al dipartimento competente. Anche i

¹⁸ La presente disposizione (lett. *b*) tuttavia, a differenza di quanto vale per l'art. 7a cpv. 2 lett. *d* LOGA, sottace i trattati che «non implicano importanti dispendi finanziari» poiché, ai fini della limitazione dell'obbligo cantonale d'informare la Confederazione, l'aspetto finanziario non rappresenta un criterio valido.

¹⁹ Ad esempio sarebbero possibili accordi tra più Cantoni sulla creazione di meccanismi reciproci di informazione e comunicazione in vari settori della politica.

²⁰ Testo sottoposto a referendum: FF 2004 2739.

Cantoni terzi sono tenuti a comunicare eventuali obiezioni entro lo stesso periodo direttamente ai Cantoni contraenti. Se entro questo lasso di tempo non è stata formulata un'obiezione presso i Cantoni contraenti, non è nemmeno più possibile sollevare reclamo all'Assemblea federale.

Le obiezioni del dipartimento o di Cantoni terzi non influiscono sull'entrata in vigore dei trattati intercantionali, dato che sia la conclusione sia l'entrata in vigore di questi trattati si basano esclusivamente sul diritto cantonale e intercantonale. Tuttavia, nell'interesse della certezza del diritto e in base al principio della fedeltà alla Confederazione sancito all'articolo 44 Cost., i Cantoni dovrebbero evitare di applicare il trattato fino a che non sia chiaro se sussistono obiezioni o no.

Per i trattati conclusi dai Cantoni con l'estero la Confederazione è responsabile in virtù del diritto internazionale pubblico. Il Consiglio federale chiede dunque che i Cantoni aspettino a concludere il trattato fino alla comunicazione che non sono state formulate obiezioni.

Cpv. 3

Se il dipartimento competente fa valere obiezioni, deve ora essere svolta dapprima una procedura di appianamento delle divergenze al fine di trovare una soluzione consensuale. La Confederazione è rappresentata dal dipartimento e non più dal Consiglio federale. L'ordinanza dovrà sancire l'obbligo per il dipartimento di confermare per iscritto ai Cantoni contraenti che la contraddizione con il diritto o gli interessi federali è stata eliminata.

Anche in caso di obiezioni di Cantoni terzi è necessario dapprima cercare una soluzione consensuale. La procedura deve essere stabilita dai Cantoni.

Capoverso 4

Ai sensi dell'articolo 186 capoverso 3 Cost., il Consiglio federale può sollevare reclamo contro gli accordi intercantionali o dei Cantoni con l'estero. Questa possibilità di reclamo è disciplinata in maniera più dettagliata al *capoverso 4*: condizione necessaria per sollevare reclamo è che il dipartimento competente abbia fatto valere le sue obiezioni presso i Cantoni contraenti entro il periodo di due mesi previsto nel capoverso 2. Se le obiezioni contro gli accordi intercantionali o dei Cantoni con l'estero non possono essere risolte di comune accordo nel quadro della procedura di appianamento delle divergenze di cui al capoverso 3, il dipartimento chiede al Consiglio federale di sollevare reclamo all'Assemblea federale. Con questa richiesta, il dipartimento presenta al Consiglio federale il messaggio necessario insieme al disegno di un decreto federale semplice per il Parlamento.

Ai sensi dell'articolo 172 capoverso 3 Cost., i Cantoni terzi possono anch'essi sollevare reclamo dinanzi all'Assemblea federale. La legge precisa che questo passo è possibile solo dopo il fallimento di una procedura di appianamento delle divergenze.

Il reclamo deve essere presentato entro sei mesi dalla pubblicazione nel Foglio federale. Una volta scaduto questo termine, non è più possibile sollevare reclami.

Anche in caso di reclamo il Consiglio federale chiede che i Cantoni si astengano dal conclusione di trattati cantonali con l'estero o dall'attuazione di trattati intercantionali.

La procedura di cui all'*articolo 62* non è applicabile ai trattati di portata limitata che sono esclusi dall'obbligo d'informare in applicazione all'*articolo 61c capoverso 2*. Per questi trattati non sussiste alcuna possibilità di sollevare reclamo dinanzi all'Assemblea federale. La non conformità di un trattato di questo tipo con il diritto federale può dunque essere determinata solo con un procedimento giudiziario.

2.2 **Legge sul Parlamento (LParl)**

Art. 74 cpv. 3

Il *capoverso 3* precisa che l'Assemblea è tenuta a entrare in materia anche in caso di reclamo del Consiglio federale o di un Cantone terzo contro un trattato intercantonale o dei Cantoni con l'estero.

Titolo prima dell'art. 129a

Nel titolo quinto della legge sul Parlamento va introdotto un nuovo capitolo sulla procedura di reclamo contro trattati intercantionali o dei Cantoni con l'estero.

Art. 129a

Se il Consiglio federale o un Cantone terzo sollevano reclamo, i trattati intercantionali o dei Cantoni con l'estero sono sottoposti all'Assemblea federale per approvazione.

Se solleva reclamo, il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale, ai sensi del *capoverso 1*, il disegno di un decreto federale semplice con il relativo messaggio e inoltra domanda di approvazione parziale o di non approvazione (art. 141 LParl).

Se è un Cantone terzo a sollevare reclamo, ai sensi del *capoverso 2* la commissione competente presenta al Consiglio che ha esaminato per primo la questione il progetto di un decreto federale semplice con domanda di approvazione, di approvazione parziale o di non approvazione con il relativo rapporto. Inoltre, ai sensi dell'*articolo 112 capoverso 3 LParl*, invita il Consiglio federale ad esprimere un parere sul rapporto e sul progetto di decreto entro un lasso di tempo adeguato.

Un decreto di approvazione dell'Assemblea federale ha solo un effetto dichiarativo²¹. Costata che secondo l'Assemblea federale il trattato non è contrario né al diritto federale né agli interessi della Confederazione e nemmeno al diritto di altri Cantoni. Resta comunque possibile una constatazione posteriore di mancata conformità con il diritto federale, in particolare con un procedimento giudiziario.

Invece, rifiutando l'approvazione l'Assemblea federale constata che non sono soddisfatte le condizioni poste dal diritto costituzionale. Il trattato in questione deve dunque essere abrogato o adeguato (trattati intercantionali) o non può essere concluso

²¹ Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, 2001, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5a ed., Zurigo: Schulthess, pag. 345; Hänni, Peter, 2001, Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und Kantonen, in: Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul, 2001, Verfassungsrecht der Schweiz, Zurigo: Schulthess, pag. 451; Auer, Andreas/Malinverni, Giorgio/Hottelier, Michel, 2000, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, Berna: Stämpfli, pag. 552; Tschannen, Pierre, 2004, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Berna: Stämpfli, pag. 347.

(trattati di Cantoni con l'estero). Se il trattato cantonale con l'estero è già stato concluso, il Cantone interessato lo deve denunciare altrimenti il Consiglio federale lo fa in vece sua.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il presente disciplinamento non causa ripercussioni dirette sulle finanze o sul personale della Confederazione. Non è ancora possibile stabilire se l'attuazione dell'obbligo d'informare sugli accordi causerà un dispendio supplementare. Tuttavia, grazie alla semplificazione della procedura e all'esclusione di determinati trattati di portata limitata dall'obbligo d'informare, il dispendio amministrativo non dovrebbe aumentare, anche se dovesse crescere il numero di trattati di cui la Confederazione è portata a conoscenza. La nuova procedura semplifica gli iter amministrativi e chiarisce il rapporto con i Cantoni contraenti e i Cantoni terzi. Con l'entrata in vigore della nuova legge sulle pubblicazione ufficiali, i trattati intercantionali non dovranno più essere pubblicati dalla Confederazione con una conseguente diminuzione dell'onere amministrativo.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni ed i Comuni

Il presente disciplinamento non prevede ripercussioni dirette sulle finanze o sul personale di Cantoni e Comuni. Poiché determinati accordi sono esclusi dall'obbligo d'informare, il dispendio amministrativo per i Cantoni non dovrebbe aumentare. È inoltre garantita, senza costi supplementari per i Cantoni, l'informazione ai Cantoni terzi sui trattati di cui la Confederazione è stata portata a conoscenza.

4 Programma di legislatura

Il disegno è stato annunciato nel rapporto del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007²².

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La competenza dell'Assemblea federale di modificare le disposizioni legali della LOGA sull'approvazione di atti normativi cantonali e sull'informazione circa i trattati intercantionali o dei Cantoni con l'estero si fonda sull'articolo 173 capoverso 2 Cost. Devono essere concretizzati da una legge l'obbligo dei Cantoni di comunicare alla Confederazione i trattati conclusi previsto agli articoli 48 capoverso 3 e 56 capoverso 2 Cost., nonché i principi della procedura prevista all'articolo 172 capoverso 3 e all'articolo 186 capoverso 3 Cost..

²² FF 2004 969

5.2

Forma dell'atto normativo

Ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere f e g Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale le disposizioni fondamentali sugli obblighi dei Cantoni nell'applicazione del diritto federale, nonché sull'organizzazione e la procedura delle autorità federali. Le disposizioni relative all'approvazione di atti normativi cantonali e all'informazione della Confederazione sui trattati intercantionali o dei Cantoni con l'estero costituiscono disposizioni fondamentali di questo tipo e devono dunque essere emanate sotto forma di legge federale.

