

03.459

Iniziativa parlamentare Applicazione provvisoria di trattati internazionali

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati

del 18 novembre 2003

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo, in quanto realizzata, la seguente iniziativa parlamentare:

- 02.456 Iv. Pa. Sperry. Escludere l'applicazione provvisoria dei trattati internazionali che comportano svantaggi

18 novembre 2003

In nome della Commissione
Il Presidente: Franz Wicki

Compendio

La nuova Costituzione federale del 1999 (Cost.) ha adeguato le competenze dell'Assemblea federale e del Consiglio federale in materia di politica estera ai bisogni della nostra epoca e le ha definite in modo più chiaro rispetto alla vecchia Costituzione. Sia secondo la vecchia Costituzione sia secondo la nuova, l'Assemblea federale è competente per quanto concerne l'approvazione dei trattati internazionali. Nella prassi tuttavia, prima dell'avvento della nuova Costituzione federale, il Consiglio federale si fondava sul diritto consuetudinario per concludere autonomamente – ossia senza approvazione parlamentare – numerosi trattati internazionali. Conformemente alla nuova Costituzione tale competenza vale soltanto se è attribuita al Consiglio federale da una legge o da un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale.

La salvaguardia di importanti interessi della Svizzera esige talvolta un'azione rapida. In caso di urgenza particolare il Consiglio federale si è finora fondato sul diritto consuetudinario per arrogarsi la competenza di applicare a titolo provvisorio un trattato soggetto ad approvazione. Sino ad ora né la nuova Costituzione federale né la legislazione d'esecuzione hanno disciplinato tale materia. Il caso concreto dell'applicazione provvisoria dell'accordo aereo con la Germania, il quale non è in seguito stato approvato dal Parlamento, ha sollevato la questione della necessità di un intervento a livello legislativo.

Le condizioni che devono essere soddisfatte affinché un trattato possa essere applicato a titolo provvisorio devono essere definite, conformemente alla prassi esercitata finora, nel nuovo articolo 7b della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA): «salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza».

La mancata partecipazione del Parlamento in materia di applicazione provvisoria di trattati internazionali può, come nell'esempio dell'accordo aereo menzionato, comportare gravi inconvenienti: il Consiglio federale può in tal modo mettere il Parlamento, al momento dell'eventuale ulteriore approvazione del trattato, dinanzi a un'alternativa poco soddisfacente, ossia:

- *o accettare il fatto compiuto e rinunciare contro la sua volontà all'esercizio della sua competenza,*
- *o sopprimere dopo breve tempo un diritto che è già stato applicato, cosa poco giovevole alla certezza del diritto e alla credibilità della Svizzera in materia di politica estera.*

La maggioranza della Commissione continua a riconoscere la competenza del Consiglio federale in materia di applicazione provvisoria. Si tratta di uno strumento necessario a preservare la responsabilità del Consiglio federale per la condotta della politica estera. Il Consiglio federale deve essere tuttavia obbligato a consultare le commissioni competenti prima di ogni applicazione provvisoria. Non deve certo tenere conto imperativamente del loro parere; in caso di parere chiaramente negativo esso deve tuttavia attendersi, se dispone l'applicazione provvisoria, alla

reiezione del trattato da parte dell'Assemblea federale. Di regola, in simili casi, il Consiglio federale rinuncerà all'applicazione provvisoria nell'interesse della sicurezza giuridica e della credibilità svizzera sulla scena internazionale.

La minoranza della Commissione ritiene che l'interpretazione della Costituzione valida sino ad ora – che attribuisce al Consiglio federale la competenza in materia di applicazione provvisoria di un trattato, poiché non ostacola la competenza del Parlamento per quanto concerne l'approvazione dello stesso – si fondi su una considerazione puramente formale e che sia insoddisfacente. L'applicazione provvisoria di un trattato che deve essere sottoposto ad approvazione ma che non è ancora stato approvato ha, per quanto concerne il diritto che ne deriva, conseguente giuridiche pari a quelle di un trattato approvato. Sempre secondo la minoranza ne consegue che la competenza di approvare l'applicazione provvisoria deve essere attribuita dalla legge all'Assemblea federale. In caso di urgenza, quest'ultima può essere sostituita dalle sue commissioni competenti in materia che potrebbero decidere rapidamente.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 L'iniziativa parlamentare Spoerry

Il 3 ottobre 2002 la consigliera agli Stati Spoerry ha depositato un'iniziativa parlamentare dal tenore seguente: la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) è modificata in modo da obbligare il Consiglio federale a escludere, all'atto dei negoziati, l'applicazione a titolo provvisorio dei trattati internazionali che devono essere sottoposti all'approvazione dell'Assemblea federale, o persino al referendum, se tale applicazione comporta non soltanto vantaggi bensì anche svantaggi per la popolazione svizzera o parte di essa.

Incaricata dell'esame preliminare dell'iniziativa, la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio degli Stati ha proposto di darle seguito con 9 voti contro 0. Nel suo rapporto del 18 febbraio 2003 essa ha precisato che l'applicazione provvisoria di trattati internazionali dovrebbe essere disciplinata a livello di legge. La CIP ha inoltre sottolineato che l'approvazione a titolo provvisorio di trattati internazionali può, de facto, pregiudicare la competenza del Parlamento in materia di approvazione, poiché tale applicazione provvisoria rischia di creare una situazione di fatto sulla quale è difficile ritornare. La CIP ha dunque confermato l'esistenza di un bisogno di intervento a livello legislativo, pur non rispondendo alla domanda se tale bisogno deve tradursi con la definizione di criteri materiali quali condizione preliminare per l'applicazione provvisoria di trattati internazionali oppure con la definizione di diritti di partecipazione del Parlamento in materia di applicazione provvisoria.

Il 5 marzo 2003 il Consiglio degli Stati ha seguito all'unanimità l'opinione della sua commissione e ha dato seguito all'iniziativa. L'attuazione di questa è stata inoltre affidata alla CIP.

1.2 Dibattiti nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale e della legislazione d'esecuzione

Se si analizza la genesi della nuova Costituzione federale si constata che la questione dell'applicazione provvisoria non è stata sollevata durante i dibattiti parlamentari. La questione dell'approvazione dei trattati internazionali l'ha relegata in secondo piano.

Ai sensi della Costituzione federale del 1874 (vCost.) per le «le alleanze e i trattati coll'estero, come pure la approvazione dei trattati dei Cantoni fra loro o coll'estero» (art. 85 n. 5 vCost.) era competente l'Assemblea federale. Il diritto costituzionale scritto non prevedeva nessuna competenza in tal senso per il Consiglio federale. Tuttavia, in virtù della sua competenza in materia di affari esteri (art. 102 n. 8 vCost.), il Consiglio federale soleva da tempo concludere autonomamente taluni trattati e ne aveva pure applicati a titolo provvisorio. Nell'ambito della riforma della Costituzione, il Consiglio federale ha cercato di assicurarsi tali competenze fondate sul diritto consuetudinario per mezzo del diritto costituzionale scritto. Per questo ha proposto nel disegno di Costituzione del 1996 la disposizione seguente:

«(Il Consiglio federale) Firma e ratifica i trattati internazionali. Li sottopone per approvazione all'Assemblea federale se non è competente a concluderli da sé; può applicare trattati a titolo provvisorio e concludere autonomamente trattati di esigua portata.»

Tale proposta è stata contestata in occasione dei dibattiti in Parlamento. Su richiesta della CIP la disposizione citata è stata accorciata. Ai sensi della Costituzione il Consiglio federale sottopone i trattati all'approvazione dell'Assemblea federale. La CIP riteneva che la competenza di concludere trattati internazionali del Consiglio federale non dovesse essere *esplicitata direttamente nella Costituzione*. Essa aveva precisato che le condizioni preliminari alla conclusione di un trattato da parte del Consiglio federale dovessero essere disciplinate a livello di legge (FF 1997 III 293). Le Commissioni costituzionali e le Camere hanno seguito la proposta delle CIP; le competenze dell'Assemblea federale e del Consiglio federale in materia di politica estera sono definite come segue:

Art. 166 Relazioni con l'estero e trattati internazionali

¹ *L'Assemblea federale partecipa all'elaborazione della politica estera e vigila sulla cura delle relazioni con l'estero.*

² *Approva i trattati internazionali; sono esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale.*

Art. 184 Relazioni con l'estero

¹ *Il Consiglio federale cura gli affari esteri salvaguardando i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale; rappresenta la Svizzera nei confronti dell'estero.*

² *Firma e ratifica i trattati internazionali. Li sottopone per approvazione all'Assemblea federale.*

³ *Se la tutela degli interessi del Paese lo richiede, può emanare ordinanze e decisioni. La validità delle ordinanze dev'essere limitata nel tempo.*

In tal modo, per quanto concerne *l'approvazione dei trattati*, è stata creata una base costituzionale chiara. La questione dell'*applicazione provvisoria di trattati* non è invece stata risolta. Essa non è stata abordata né dalle Commissioni costituzionali né dalle Camere federali. In occasione dei dibattiti al Consiglio degli Stati il consigliere federale Koller aveva semplicemente sottolineato che occorreva distinguere la questione dell'approvazione da quella dell'applicazione provvisoria (Boll. Uff. 1998 edizione speciale pag. 134). Manifestamente all'epoca tale argomento non suscitava grande interesse; non vi erano infatti casi scottanti. Non è pertanto possibile parlare di una volontà *esplicita* del costituente di considerare l'applicazione provvisoria di trattati internazionali alla stregua di una competenza implicita del Consiglio federale dedotta dall'articolo 184 capoverso 1.

In occasione del progetto di adeguamento della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) alla nuova Costituzione federale tale questione non ha suscitato un interesse maggiore. Nell'ambito di tale progetto sono state create le basi legali previste nell'articolo 166 capoverso 2 per la competenza del Consiglio federale in materia di conclusione di trattati. L'articolo 47^{bis} LRC (a partire dall'1.12.2003: art. 7a LOGA) enumera i casi per i quali il Consiglio federale è abilitato a concludere trattati senza l'ulteriore approvazione dell'Assemblea federale. La questione

dell'applicazione provvisoria non è però stata sollevata nei dibattiti. Il rapporto esplicativo della CIP del Consiglio nazionale contiene un piccolo paragrafo in cui si menziona che non è necessario disciplinare tale questione poiché, ai sensi dell'articolo 184 capoverso 1, il Consiglio federale è incaricato della condotta della politica estera (FF 1999 4193). Va sottolineato che detto testo non è stato discusso né in seno alle Commissioni né in seno alle Camere.

Appare evidente che la questione dell'applicazione provvisoria dei trattati internazionali è stata trascurata dall'Assemblea federale fino al momento in cui il suo aspetto delicato si è manifestato nell'ambito dell'accordo aereo con la Germania. L'iniziativa Spoerry offre l'occasione per disciplinare le competenze in modo che siano chiare per il futuro trattamento di casi simili. Occorre chiarire da un lato le condizioni secondo cui un trattato può essere applicato a titolo provvisorio e, dall'altro, i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale in simili casi.

1.3 Dibattito sull'applicazione provvisoria dell'accordo aereo con la Germania

L'applicazione provvisoria dell'«Accordo fra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sulla gestione del controllo della circolazione aerea su territorio tedesco da parte della Confederazione Svizzera e sulle ripercussioni dell'esercizio dell'aeroporto di Zurigo sul territorio della Repubblica federale di Germania» ha provocato molti dibattiti in seno all'Assemblea federale. In occasione della sua interpellanza del 17 settembre 2002 (02.3440), il consigliere agli Stati Rolf Schweizer ha chiesto quali erano i rischi e le conseguenze di un'applicazione provvisoria di tale accordo (Boll. Uff. 2002 S 1292). Nella sua risposta del 29 novembre 2002 il Consiglio federale ha precisato che, ai sensi dell'articolo 184 capoverso 1 Cost., può «nell'esercizio della sua funzione di gestione e di responsabilità in materia di affari esteri» disporre l'applicazione a titolo provvisorio di un trattato per «tutelare gli interessi essenziali della Svizzera, in circostanze particolarmente urgenti o nel caso in cui sia impossibile seguire la procedura ordinaria di approvazione parlamentare». Tale motivazione corrisponde a quelle presentate dal Consiglio federale nel suo messaggio all'Assemblea federale relativo all'accordo summenzionato (FF 2002 3072).

Tale atteggiamento del Consiglio federale si fonda su un'interpretazione della Costituzione basata sul diritto consuetudinario che non è (più) condivisa senza riserve dal Consiglio degli Stati, come si evince dalla sua decisione del 5 marzo 2003 concernente l'iniziativa parlamentare Spoerry.

Nella sua risposta all'interpellanza summenzionata il Consiglio federale precisava inoltre: «La competenza di approvazione del Parlamento non risulta ridotta, poiché è possibile porre fine in ogni momento all'applicazione provvisoria, ai sensi dell'articolo 25 della Convenzione di Vienna». Tale situazione si è presentata dopo che il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno opposto il veto all'accordo aereo, rispettivamente il 19 giugno 2002 e il 18 marzo 2003.

2 Grandi linee del progetto

2.1 Diritto vigente

L'articolo 25 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati (RS 0.111) stabilisce che un trattato o una parte di esso vengono applicati a titolo provvisorio in attesa della sua effettiva entrata in vigore se il trattato stesso così dispone o se gli Stati che hanno partecipato ai negoziati avevano in qualche altro modo così convenuto. L'applicazione provvisoria nei confronti di uno Stato viene a cessare qualora tale Stato notifichi agli altri Stati, fra i quali il trattato è applicato provvisoriamente, l'intenzione di non volerne diventare parte.

La Convenzione di Vienna non indica ovviamente a quale autorità dei singoli Stati parte compete la decisione dell'applicazione provvisoria di un trattato; ogni Stato ha infatti una diversa ripartizione interna delle competenze. Il diritto svizzero contiene attualmente talune disposizioni legali speciali che attribuiscono espressamente al Consiglio federale la competenza di applicare trattati a titolo provvisorio in un dato settore. Per esempio l'articolo 2 della legge federale del 25 giugno 1982 sulle misure economiche esterne (RS 946.201) prevede che per tutelare interessi economici svizzeri essenziali, il Consiglio federale può applicare provvisoriamente accordi, non sottostanti al referendum, sul traffico delle merci, dei servizi e dei pagamenti. Ai sensi dell'articolo 4 della legge federale del 9 ottobre 1986 sulla tariffa delle dogane (RS 632.10) il Consiglio federale può applicare provvisoriamente accordi relativi a dazi se gli interessi dell'economia svizzera lo esigono.

Per quanto concerne trattati in altri ambiti giuridici non esiste diritto scritto. La competenza del Consiglio federale di applicare trattati a titolo provvisorio anche in tali ambiti si fonda sull'articolo 184 capoverso 1 Cost., che gli affida la cura degli affari esteri (cfr. gli sviluppi presentati sopra nell'ambito dell'applicazione provvisoria dell'accordo aereo con la Germania). Conformemente alla prassi attuale il Consiglio federale rispetta, per l'applicazione provvisoria di trattati, talune condizioni quali quelle definite per esempio nel rapporto del 7 maggio 1999 della CIP del Consiglio nazionale sull'adeguamento della legge sui rapporti fra i Consigli alla Costituzione federale. Il Consiglio federale può così disporre l'applicazione provvisoria di un trattato «per tutelare gli interessi essenziali della Svizzera, in circostanze particolarmente urgenti o nel caso in cui sia impossibile seguire la procedura ordinaria di approvazione parlamentare» (FF 1999 4193)¹.

2.2 Regolamentazione legale delle condizioni dell'applicazione provvisoria

La prassi attuale del Consiglio federale in materia di applicazione provvisoria di trattati internazionali sembra assolutamente pertinente. Si propone pertanto di riprendere detta prassi nella legge. La legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) definisce le condizioni che devono essere soddisfatte per l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale. L'applicazione provvisoria è necessaria soltanto in situazione di urgenza e soltanto se la procedura parlamen-

¹ Cfr. anche GAAC 51 (1987), n. 58, p. 389.

tare ordinaria richiede troppo tempo. Devono inoltre essere in gioco interessi essenziali della Svizzera.

Si prevede di rinunciare a ulteriori restrizioni materiali dell'applicazione provvisoria. L'iniziativa Spoerry proponeva di sospendere l'applicazione provvisoria se «tale applicazione comporta non soltanto vantaggi bensì anche svantaggi per la popolazione svizzera o parte di essa». Criteri generali e astratti di tale genere in materia di sospensione di talune categorie di trattati non possono essere determinati con sufficiente chiarezza e non potrebbero pertanto essere impiegati. L'applicazione provvisoria di trattati internazionali può pure rivelarsi pertinente in caso di negoziati complessi, per esempio quando un trattato non comporta unicamente vantaggi per la Svizzera. Alla luce di un'attenta valutazione il Consiglio federale dispone l'entrata in vigore provvisoria di trattati internazionali unicamente se questa presenta globalmente – dal suo punto di vista – un interesse per la Svizzera. Ne consegue che gli obiettivi dell'iniziativa – ossia un migliore controllo e, in casi delicati, una prassi più restrittiva dell'applicazione provvisoria – potranno essere raggiunti meglio mediante una soluzione fondata su una procedura che associa organi parlamentari.

Se il Consiglio federale dispone l'applicazione provvisoria di un trattato deve fare in modo che l'Assemblea federale possa pronunciarsi il più rapidamente possibile. Esso deve a tal proposito presentarle un messaggio con il disegno di decreto. Se il Consiglio federale non agisce entro un termine ragionevole un trattato che necessita di approvazione da parte dell'Assemblea federale resta in vigore in Svizzera durante un dato periodo, senza che il Parlamento si sia potuto esprimere. In tal modo la regolamentazione democratica in materia di competenze non è rispettata. Per questo conviene stabilire che l'applicazione provvisoria termina se il Consiglio federale non presenta all'Assemblea federale il relativo messaggio entro sei mesi.

2.3 Partecipazione dell'Assemblea federale nell'ambito dell'applicazione provvisoria di trattati internazionali

2.3.1 Vantaggi e inconvenienti dell'applicazione provvisoria di trattati

È indiscusso che in talune condizioni l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale è adeguata e necessaria. La natura stessa delle relazioni internazionali implica talvolta una reazione rapida per la preservazione degli interessi della Svizzera. Potrebbe essere il caso, per esempio, nell'ambito dei trattati economici. In tali casi occorre infatti evitare di svantaggiare l'economia svizzera impedendole di beneficiare degli effetti di un nuovo trattato che non può essere applicato immediatamente.

Finora il Consiglio federale considerava che disponendo l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale non ostacolava la competenza di approvazione del Parlamento². Sul piano formale detta considerazione è corretta, tuttavia tale punto di vista non risponde alla problematica. De facto, l'esercizio della competenza del Parlamento in materia di approvazione dei trattati internazionali è molto ostacolato. La libertà di decisione dell'Assemblea federale può ampiamente essere compromes-

² Cfr. Säegger, Thomas: Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch den Schweizerischen Bundesrat. In: recht, cahier n. 3, 2003, pag. 85 e seg.

sa se l'applicazione provvisoria si traduce in ripercussioni di ampia portata o addirittura irreversibili. Se sulla base dell'applicazione provvisoria di un trattato internazionale vengono per esempio realizzati grandi investimenti in progetti d'infrastruttura o se una nuova situazione legale comporta svantaggi per talune persone, in modo che queste ultime decidono a cambiare domicilio, l'Assemblea federale è messa davanti al fatto compiuto che praticamente non le consente di rinunciare all'approvazione di tale trattato.

Per questo, ritornando sull'accordo aereo, Urs Saxer s'interrogava nella NZZ del 28 ottobre 2002 sul fatto se il Consiglio federale aveva il diritto di pregiudicare in tal modo la situazione legale: «L'esempio dell'accordo con la Germania mostra in ogni caso che l'entrata in vigore anticipata di norme di un trattato internazionale può avere notevoli ripercussioni sulle persone interessate, anche per quanto concerne i diritti fondamentali, se si pensa alle emissioni sonore, agli effetti sulla salute e a eventuali fatti comparabili all'espropriazione, derivanti dalla regolamentazione vigente per il fine settimana. Le ripercussioni sono notevoli anche per Unique, segnatamente sul piano finanziario. Tali violazioni dei diritti individuali sono perpetrate senza legittimazione democratica.»

L'applicazione provvisoria di un trattato internazionale da parte del Consiglio federale mette il Parlamento, per quanto concerne l'approvazione del trattato, dinanzi a un'alternativa poco soddisfacente, ossia: o accettare il fatto compiuto, o sopprimere dopo breve tempo un diritto che è già stato applicato, sapendo che questo non va sicuramente a beneficio della certezza del diritto né della credibilità della Svizzera in materia di politica estera.

2.3.2 Principio del coinvolgimento di organi parlamentari

In passato l'Assemblea federale era strutturata in modo tale che il suo coinvolgimento nella procedura decisionale relativa all'applicazione provvisoria di un trattato internazionale non sarebbe stata possibile. Di regola infatti una siffatta decisione non può attendere la successiva sessione dell'Assemblea federale. Il coinvolgimento del Parlamento in rapidi processi decisionali di tale genere implica l'esistenza di commissioni permanenti o di delegazioni che si riuniscono a intervalli regolari e relativamente brevi e che, se necessario, possono essere convocate in poco tempo. Tali condizioni sono riunite soltanto dal 1991, anno dell'istituzione delle commissioni permanenti. Le Commissioni della politica estera rappresentano infatti per il Consiglio federale un interlocutore permanente in materia di politica estera.

Gli inconvenienti presentati sopra, relativi all'applicazione provvisoria, possono essere in gran parte eliminati prevedendo l'obbligo preliminare di consultazione delle commissioni parlamentari competenti (proposta di maggioranza della Commissione, cfr. n. 2.3.3) o stabilendo che queste devono dare la loro approvazione esplicita o almeno tacita (proposta di minoranza della Commissione, cfr. n. 2.3.3). Del resto la Delegazione parlamentare delle finanze svolge un compito simile: poiché la decisione concernente la concessione di crediti aggiuntivi urgenti non può attendere la sessione successiva, la Delegazione delle finanze assume provvisoriamente, in luogo dell'Assemblea federale, la sovranità del Parlamento in materia di budget. In occasione di una simile procedura l'inconveniente che consiste nel giudicare in anticipo le decisioni del plenum non è eliminato completamente, ma è tuttavia

considerevolmente attenuato se le decisioni dei Consigli sono valutate da delegazioni rappresentative di questi e non del Consiglio federale.

Conformemente all'articolo 153 capoverso 3 Cost., *le delega di competenze a commissioni parlamentari* è possibile nell'ambito non legislativo. Nella fattispecie, la consultazione a proposito dell'applicazione provvisoria di trattati internazionali (soluzione proposta dalla maggioranza) o il ricorso al diritto di veto contro l'applicazione provvisoria di trattati internazionali (soluzione proposta dalla minoranza) non sono competenze in materia legislativa. La partecipazione delle commissioni all'applicazione provvisoria di trattati internazionali rappresenta un esempio pertinente della delega di competenze a commissioni, considerato che in questo caso l'Assemblea federale non può agire in modo sufficientemente rapido.

2.3.3 Forma del coinvolgimento di organi parlamentari

Si pone la questione della *forma nella quale* le commissioni parlamentari competenti devono essere associate al processo decisionale. Se si segue il parere del Consiglio federale, secondo cui la sua competenza in materia di applicazione provvisoria di trattati internazionali si fonda – ai sensi dell'articolo 184 capoverso 1 Cost. – sulla sua competenza generale in materia di affari esteri, la *consultazione* delle commissioni competenti si presenta come la forma adeguata di partecipazione parlamentare. Il Consiglio federale rimane certo competente per quanto concerne l'applicazione provvisoria; prima di prendere una decisione deve tuttavia procedere alla consultazione delle commissioni competenti per avere un parere. Non è obbligato a tenere imperativamente conto di tali pareri. In caso di parere chiaramente negativo esso deve tuttavia attendersi, se ricorre all'applicazione provvisoria, alla reiezione ulteriore del trattato da parte dell'Assemblea federale. In tal caso il Consiglio federale rinuncerà di regola all'applicazione provvisoria, nell'interesse della certezza del diritto e della credibilità della Svizzera in materia di politica estera.

Tale diritto di consultazione è pure rivendicato da Valentin Zellweger il quale, fondandosi sull'articolo 184 capoverso 1 Cost., riconosce al Consiglio federale la competenza in materia: «Ne risulta ugualmente l'esigenza di vedere le Commissioni della politica estera, ed eventualmente le commissioni specialistiche competenti, associate alla decisione di applicazione provvisoria sulla base dell'articolo 47^{bis} LRC [art. 152 LParl].»³

Ai sensi dell'articolo 152 capoverso 3 della nuova legge sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale consulta le commissioni competenti in materia di politica estera non soltanto per i mandati concernenti negoziati internazionali importanti, ma anche – e questa è una novità – in caso di «progetti essenziali». Se l'applicazione provvisoria di un trattato è considerata alla stregua di un «progetto essenziale» il Consiglio federale dovrà in futuro consultare a tal proposito le commissioni competenti in materia di politica estera. Se esso non intraprende la consultazione, le commissioni hanno diritto conformemente all'articolo 152 capoverso 5 LParl di esigerne una.

Vi sono certo vari elementi secondo i quali l'applicazione provvisoria di un trattato deve essere considerata in ogni caso alla stregua di un «progetto essenziale» ai sensi

³ Zellweger, Valentin in: Cottier, Thomas a c.: Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht. Beiträge zu Verhältnis und methodischer Angleichung von Völkerrecht und Bundesrecht. Berna 2001, pag. 401.

dell'articolo 152 capoverso 3 LParl. A contrario, dalla definizione di trattati internazionali che possono essere conclusi autonomamente dal Consiglio federale ai sensi dell'articolo 7a LOGA, si evince che i trattati sottoposti al Parlamento per approvazione disciplinano questioni importanti. Per fare chiarezza è tuttavia auspicabile che l'articolo 152 LParl sia espressamente completato nel modo seguente: il Consiglio federale è tenuto a consultare le commissioni competenti se intende applicare a titolo provvisorio un trattato internazionale la cui approvazione è di competenza dell'Assemblea federale.

La *minoranza* della Commissione, sconfitta dal voto decisivo del presidente (il voto era in parità, 5 contro 5) intende andare un poco oltre. Considerato che l'approvazione dei trattati internazionali è di competenza dell'Assemblea federale appare logico, secondo la minoranza, che l'applicazione provvisoria di trattati sottoposti all'approvazione necessari del consenso delle commissioni competenti dell'Assemblea federale. La minoranza rinuncia all'approvazione obbligatoria delle commissioni dell'Assemblea federale poiché la maggior parte dei casi di applicazione provvisoria non saranno verosimilmente contestati dal punto di vista politico. Se l'applicazione provvisoria non è discussa in seno alle commissioni e se non le è posto nessun veto entro un mese, si suppone che vi sia un'approvazione tacita.

Ai sensi dell'articolo 184 capoverso 1 Cost. il Consiglio federale è incaricato degli affari esteri; conformemente all'articolo 166 capoverso 1 Cost. l'Assemblea federale partecipa alla definizione della politica estera. Secondo la minoranza nessuna competenza in materia di approvazione può essere dedotta dalle competenze *generali* attribuite al Consiglio federale e all'Assemblea federale nell'ambito della politica estera. Ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 Cost. la competenza *specifica* in materia di approvazione di trattati internazionali è attribuita all'Assemblea federale. Il Consiglio federale non può, fondandosi sulla sua competenza generale in materia di politica estera, usurpare la competenza specifica per quanto concerne l'approvazione dei trattati attribuita all'Assemblea federale. Sempre secondo la minoranza, l'applicazione provvisoria di un trattato soggetto ad approvazione ma che non è ancora stato approvato interferisce con la competenza specifica dell'Assemblea federale, *poiché tale applicazione ha le stesse conseguenze legali dell'applicazione di un trattato approvato.*

Secondo l'opinione della minoranza è interessante anche stabilire un paragone tra la ripartizione delle competenze disciplinata dal diritto costituzionale nel caso della concessione di crediti aggiuntivi urgenti: ai sensi dell'articolo 167 Cost. l'Assemblea federale decide le spese della Confederazione. Se deve essere discusso un credito aggiuntivo urgente, l'articolo 18 della legge federale sulle finanze della Confederazione autorizza il Consiglio federale a decidere una spesa prima dell'approvazione dell'Assemblea federale. Il Consiglio federale deve tuttavia chiedere previamente il consenso della Delegazione delle finanze delle Camere federali. Anche in questo caso si tratta di una competenza dell'Assemblea federale che in caso di urgenza può senz'altro essere esercitata dal Consiglio federale, ma unicamente con il consenso di un organo parlamentare.

La minoranza ritiene che, rispetto a una semplice consultazione, l'esigenza dell'approvazione almeno tacita da parte delle commissioni presenti inoltre il *vantaggio pratico* di instaurare *relazioni chiare*. Se la commissione di una Camera si pronuncia a favore di un'applicazione provvisoria mentre la commissione dell'altra Camera si oppone, il Consiglio federale si troverebbe davanti a ponderazioni molto complesse. La maggioranza considera invece che il Consiglio federale deve precisamente essere

straordinaria. In tal caso la commissione decide esplicitamente di approvare l'applicazione provvisoria o di opporre il veto. Poiché la questione dell'applicazione provvisoria necessita di una risposta rapida, si è rinunciato alla procedura di appiamento delle divergenze tra le commissioni delle due Camere. Un accordo non può essere applicato se la commissione di una Camera rifiuta di dare il suo consenso.

3.2 Legge sul Parlamento

Art. 152 cpv. 3^{bis}

Per quanto concerne la procedura di consultazione delle commissioni in generale si rimanda ai numeri 2.3.2 e 2.3.3.

Contrariamente a quanto prevede la procedura di consultazione ai sensi dell'articolo 152 capoverso 3 LParl, non sono le Commissioni della politica estera ad essere designate interlocutrici dirette del Consiglio federale. Quest'ultimo comunica all'Assemblea federale la sua intenzione di procedere a un'applicazione provvisoria. Gli Uffici delle Camere, eventualmente i presidenti dei Consigli, attribuiscono la domanda alle commissioni competenti dei loro rispettivi Consigli. Anche se nella maggior parte dei casi si tratterà delle Commissioni della politica estera, è tuttavia possibile che in taluni ambiti politici siano coinvolte altre commissioni.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il presente progetto non è rilevante dal punto di vista finanziario.

4.2 Esecuzione

Il sistema delle commissioni parlamentari permanenti, le quali si riuniscono secondo un calendario predefinito, ha creato le condizioni strutturali che consentono al Consiglio federale di chiedere rapidamente il parere delle commissioni competenti. In caso di urgenza le commissioni possono inoltre essere convocate a breve termine. La capacità di manovra della Confederazione in materia di politica estera non viene pertanto assolutamente limitata.

5 Relazioni con il diritto internazionale

L'articolo 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati stabilisce che i trattati possono essere applicati a titolo provvisorio. Tale articolo non definisce invece quali organi in seno agli Stati parte sono competenti in materia di applicazione provvisoria. Gli Stati sono pertanto liberi di decidere.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

Si rimanda al numero 1.2.

6.2 Forma dell'atto legislativo

Poiché si tratta di questioni fondamentali in materia di competenze di autorità federale occorre, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., emanare le disposizioni sotto forma di legge.