

ad 03.459

Iniziativa parlamentare Applicazione provvisoria di trattati internazionali

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 18 novembre 2003

Parere del Consiglio federale

del 18 febbraio 2004

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), Vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 18 novembre 2003 (FF 2004 665), concernente l'applicazione provvisoria di trattati internazionali.

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

18 febbraio 2004

In nome del Consiglio federale svizzero

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Situazione iniziale

Il 5 marzo 2003 il Consiglio degli Stati ha dato seguito all'iniziativa parlamentare Spoerry «Escludere l'applicazione provvisoria dei trattati internazionali che comportano svantaggi»¹. La Commissione delle istituzioni politiche della Camera alta ha quindi deciso di chinarsi, mediante una propria iniziativa parlamentare, sul tema dell'applicazione provvisoria dei trattati internazionali.

La presente iniziativa commissionale stabilisce in primo luogo le *condizioni materiali* che devono essere soddisfatte affinché il Consiglio federale possa disporre l'applicazione provvisoria (si veda il nuovo art. 7b della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]²). Secondo l'iniziativa, i trattati possono essere applicati provvisoriamente soltanto se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza lo richiedono. Il Consiglio federale è quindi tenuto a sottoporre all'Assemblea federale, entro sei mesi dall'inizio dell'applicazione provvisoria, il disegno di decreto federale concernente l'approvazione del trattato in questione. L'applicazione provvisoria cessa se tale termine non viene osservato.

L'iniziativa della Commissione si propone inoltre di *coinvolgere l'Assemblea federale nel processo decisionale del Consiglio federale*. Secondo la soluzione prescelta dalla Commissione, la decisione in merito all'applicazione provvisoria permane di competenza del Consiglio federale, il quale è nondimeno tenuto a *consultare* preventivamente le commissioni competenti dell'Assemblea federale (si veda il nuovo art. 152 cpv. 3^{bis} della legge sul Parlamento [LParl]³). Una minoranza della Commissione intende andare un poco oltre, abilitando ciascuna delle commissioni della politica estera a opporre il veto all'applicazione provvisoria.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Considerazioni generali

Non muoviamo alcuna obiezione alla proposta della Commissione di disciplinare in una legge la questione dell'applicazione provvisoria dei trattati internazionali, questione attualmente regolata in modo implicito dalla Costituzione federale⁴. Il fatto di disciplinare le condizioni materiali dell'applicazione provvisoria dei trattati internazionali crea maggior chiarezza.

L'applicazione provvisoria di trattati internazionali rientra nelle competenze generali in materia di politica estera che la Costituzione attribuisce al Consiglio federale (art. 184 Cost.). In particolare, essa può servire ad affrontare con la dovuta celerità

¹ Iv. Pa. 02.456; Boll. Uff. 2003 S 75 segg.

² RS 172.010

³ RS 171.10

⁴ La questione dell'applicazione provvisoria si pone soltanto in relazione con i trattati internazionali per i quali è necessaria l'approvazione dell'Assemblea federale. Per entrare in vigore, i trattati internazionali che rientrano nella competenza del Consiglio federale non devono infatti attendere che si sia concluso l'iter d'approvazione parlamentare.

problemi impellenti o costituire un'offerta che, messa sul piatto delle trattative, può permettere alla Svizzera di concludere un trattato le cui condizioni siano complessivamente vantaggiose. L'applicazione provvisoria lascia ovviamente impregiudicata la competenza dell'Assemblea federale in materia di approvazione dei trattati.

Dal profilo meramente quantitativo, l'applicazione provvisoria dei trattati internazionali riveste un'importanza a dire il vero modesta. Nel 2001, ad esempio, il Consiglio federale ha disposto l'applicazione provvisoria di uno soltanto dei 24 trattati approvati dall'Assemblea federale⁵. Nel 2002, sono stati applicati a titolo provvisorio 7 trattati su 26.

Nel 2002, l'applicazione provvisoria poggiava direttamente sulla competenza del Consiglio federale in materia di politica estera (art. 184 cpv. 1 Cost.) in un solo caso⁶. Nei sei casi rimanenti, essa si fondava infatti sulla legge federale sulle misure economiche esterne, il cui articolo 2 abilita il Consiglio federale ad applicare provvisoriamente accordi sul traffico delle merci, dei servizi e dei pagamenti per tutelare interessi economici svizzeri essenziali⁷. Disposizioni analoghe sono previste anche da altre leggi⁸. Come accennato dal rapporto della Commissione delle istituzioni politiche (n. 2.3.3. *in fine*), tali disposizioni speciali prevalgono sulla normativa generale di cui agli articoli 7b LOGA. Per contro, detto rapporto non dice se l'obbligo di consultazione si applica a tutti i casi in cui il Consiglio federale intende disporre l'applicazione provvisoria o unicamente a quelli in cui la sua competenza non si fonda su una legge speciale.

Di norma, l'applicazione provvisoria non pone problemi di alcun genere. In tempi recenti soltanto uno dei trattati internazionali applicati provvisoriamente dal Consiglio federale non è stato in seguito approvato dall'Assemblea federale⁹.

⁵ Si trattava dello scambio di note del 1°/8 febbraio 2000 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein relativo alla parità di trattamento nei settori dell'accesso alla professione di fiduciario e della promozione della costruzione di abitazioni (RS **0.142.115.142.2**; FF **2001** 916).

⁶ Secondo accordo aggiuntivo del 29 novembre 2000 alla Convenzione di sicurezza sociale dell'8 marzo 1989 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein (RS **0.831.109.514.13**; FF **2001** 5567).

⁷ RS 946.201. Per gli accordi che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale dev'essere inoltre dato un caso d'urgenza.

I sei accordi applicati provvisoriamente in virtù di detta disposizione sono i seguenti: l'Accordo di libero scambio del 21 giugno 2001 tra gli Stati dell'AELS e la Repubblica di Croazia e l'Accordo in forma di scambio di lettere tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Croazia relativo al commercio di prodotti agricoli (RS **0.632.312.911**; FF **2002** 1242), l'Accordo di libero scambio del 21 giugno 2001 tra gli Stati dell'AELS e il Regno ascemita di Giordania e l'Accordo in forma di scambio di lettere tra la Confederazione Svizzera e il Regno ascemita di Giordania relativo al commercio di prodotti agricoli (RS **0.632.314.671**; FF **2002** 1173), l'Accordo internazionale del 2001 sul caffè (non ancora pubblicato nella RU; FF **2002** 1427) e l'Accordo che stabilisce il mandato del Gruppo di studio internazionale della iuta 2001 (non ancora pubblicato nella RU; FF **2002** 1462).

⁸ Si veda ad esempio l'art. 4 della legge sulla tariffa delle dogane (RS 632.10).

⁹ 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 (FF **2002** 3055).

La Commissione propone di disciplinare le condizioni materiali dell'applicazione provvisoria dei trattati internazionali all'articolo 7b capoverso 1 LOGA. Non ci opponiamo a tale proposito.

Secondo la prassi vigente, il Consiglio federale può disporre l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale «quando la salvaguardia di interessi svizzeri essenziali o un'emergenza particolare lo richiedano e, di conseguenza, non è possibile rispettare la procedura d'approvazione parlamentare ordinaria»¹⁰. Le due condizioni non devono tuttavia essere soddisfatte cumulativamente. Possono esservi situazioni in cui l'applicazione provvisoria può costituire una moneta di scambio grazie alla quale la Svizzera può concludere un accordo a condizioni complessivamente favorevoli. In situazioni del genere, può accadere che l'applicazione provvisoria permetta di salvaguardare interessi essenziali della Svizzera (vale a dire la conclusione dell'accordo in questione), pur non essendo giustificata da un'urgenza particolare. In un simile caso sarebbe dunque soddisfatta soltanto la prima delle condizioni previste dalla Commissione. Vi sono poi trattati che, per motivi oggettivi, richiedono un'applicazione sollecita ma la cui applicazione provvisoria, stante la modesta rilevanza della materia da essi disciplinata, non può essere ritenuta utile alla «salvaguardia di interessi essenziali della Svizzera». L'applicazione provvisoria di tali trattati adempie dunque unicamente alla seconda condizione (vale a dire l'urgenza).

La Commissione propone che il Consiglio federale possa applicare provvisoriamente trattati internazionali soltanto «se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza lo richiedono». Contrariamente a quanto affermato dalla Commissione nel suo rapporto¹¹, il tenore dell'articolo, che esige la realizzazione cumulativa delle due condizioni, non si limita a sancire la prassi vigente, bensì introduce una nuova normativa più restrittiva. Secondo la proposta della Commissione, infatti, l'applicazione provvisoria sarebbe esclusa a priori per tutti i trattati che non rivestono un'importanza capitale per la Svizzera, benché la loro urgenza particolare ne richieda la sollecita applicazione, e per tutti i trattati che, ancorché utili alla salvaguardia di interessi essenziali della Svizzera, non abbiano carattere d'urgenza.

La prassi vigente ha sinora dato buoni frutti. A nostro giudizio, non vi è motivo alcuno di modificarla prevedendo condizioni più restrittive nella LOGA. Subordinare a condizioni più restrittive l'applicazione provvisoria equivarrebbe inoltre a limitare inutilmente il margine di manovra negoziale del Consiglio federale in materia di politica estera. Proponiamo pertanto che la nuova normativa si limiti a codificare la prassi *vigente*, subordinando dunque l'applicazione provvisoria a due condizioni alternative, invece che cumulative.

Proponiamo pertanto di modificare il tenore dell'articolo 7b capoverso 1 LOGA nel modo seguente:

Art. 7b cpv. 1

¹ Nel caso in cui l'Assemblea federale è competente per l'approvazione di un trattato internazionale, il Consiglio federale può decidere o convenire l'applicazione provvi-

¹⁰ Messaggio del Consiglio federale concernente gli scambi di lettere relativi allo statuto dei funzionari internazionali di cittadinanza svizzera riguardo alle assicurazioni sociali svizzere (AVS/AI/IPG/AD) del 13 settembre 1995, FF 1995 IV 697, 703.

¹¹ Cfr. n. 2.2.

soria di questo se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera o una particolare urgenza lo richiedono.

2.3 Fine dell'applicazione provvisoria

L'applicazione provvisoria di trattati internazionali è prevista dall'articolo 25 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati¹². Secondo tale disposizione, l'applicazione a titolo provvisorio di un trattato cessa qualora uno Stato notifici agli altri Stati di non volerne diventare parte (cpv. 2).

Secondo quanto proposto dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, l'applicazione provvisoria cesserebbe anche qualora, entro sei mesi, il Consiglio federale non dovesse sottoporre all'Assemblea federale il disegno di decreto federale concernente l'approvazione del trattato in questione (art. 7b cpv. 2 LOGA). In tal caso, il Consiglio federale dovrebbe notificare la fine dell'applicazione provvisoria agli Stati contraenti (cpv. 3).

Nella maggioranza dei casi il Consiglio federale rispetterà il termine summenzionato. In presenza di ritardi, la disposizione non pone problema alcuno se l'applicazione provvisoria è stata disposta unilateralmente dalla Svizzera: se ha deciso l'applicazione provvisoria (cfr. art. 7b cpv. 1 del progetto), il Consiglio federale può infatti porre fine alla stessa mediante una semplice notificazione agli Stati contraenti.

Nei casi in cui l'applicazione provvisoria è invece stata convenuta con le altre parti contraenti, i capoversi 2 e 3 proposti dalla Commissione risultano invece avere una portata assai più modesta. In particolare, la Svizzera non potrebbe porre fine all'applicazione provvisoria senza comunicare nel contempo il suo ritiro dal trattato. Un ritardo nella redazione del messaggio non significa tuttavia che la Svizzera non abbia intenzione di ratificare l'accordo in questione. Affinché sia possibile porre fine all'applicazione provvisoria, l'Accordo stesso dovrebbe tuttavia prevedere tale possibilità o le parti contraenti dovrebbero avere dato il loro benestare. Per evitare che possano sorgere problemi sul piano del diritto internazionale, sarebbe pertanto auspicabile che in futuro il Consiglio federale possa convenire l'applicazione provvisoria soltanto se una clausola gli consente di porle fine unilateralmente. Pur essendo in linea di principio possibile, tale opzione ha il difetto di restringere ulteriormente il margine di manovra negoziale del nostro Paese.

È inoltre assai difficile che le altre parti contraenti accettino di buon grado il fatto che la Svizzera possa revocare l'applicazione provvisoria e, ciononostante, ratificare il trattato (una volta concluso l'iter parlamentare d'approvazione) e decretarne l'entrata in vigore definitiva. La sequenza di eventi che potrebbe scaturirne, che vedrebbe susseguirsi l'applicazione provvisoria, la sospensione della stessa e l'entrata in vigore definitiva del trattato, non solo metterebbe a dura prova la credibilità della politica estera svizzera, ma nuocerebbe anche alla certezza del diritto.

Consideriamo pertanto problematica la disposizione secondo cui l'applicazione provvisoria cessa se, entro sei mesi dal suo inizio, il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale il disegno di decreto federale concernente l'approvazione del trattato. Riteniamo dunque opportuno rinunciare a tale disposizione.

Per i motivi suesposti, proponiamo pertanto di stralciare i capoversi 2 e 3 dell'articolo 7b.

¹² RS 0.111

Secondo la proposta della Commissione, il Consiglio federale è tenuto a consultare le commissioni competenti dell'Assemblea federale prima di decidere l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale.

Riteniamo che tale disposizione sia inutile. L'articolo 152 LParl stabilisce infatti, in modo generale, i diritti e i doveri relativi all'informazione e alla consultazione delle commissioni parlamentari. A nostro giudizio, in virtù della disposizione summenzionata le commissioni possono, se necessario e in casi particolari, imporre unilateralmente al Consiglio federale di informarle e di consultarle. Secondo il diritto vigente, dunque, le commissioni parlamentari possono esigere che il Consiglio federale le consulti riguardo all'applicazione provvisoria di un trattato internazionale. Non riteniamo pertanto necessario prevedere un obbligo di consultazione particolare, in quanto si sovrapporrebbe all'obbligo generale previsto dall'articolo 152 LParl.

Proponiamo pertanto lo stralcio dell'articolo 152 capoverso 3^{bis}.

Per quanto concerne la proposta di minoranza (si veda l'art. 7b cpv. 1^{bis}), riteniamo problematica l'attribuzione alle commissioni competenti di un diritto di veto in materia di politica estera. Tale soluzione sarebbe in contrasto con una prassi ormai collaudata. È opportuno che l'approvazione provvisoria di trattati internazionali resti di competenza del Consiglio federale. Ciò permette in primo luogo di mantenere intatto il potere negoziale del Governo che, in particolare nel corso di negoziati che non pongono problemi particolari, conserva la possibilità di offrire l'applicazione provvisoria sul piatto delle trattative. La normativa attuale opera inoltre una chiara ripartizione delle competenze tra Governo e Parlamento in materia di politica estera. Il fatto che una commissione parlamentare possa decidere esplicitamente (o tacitamente) in merito all'applicazione provvisoria di un trattato internazionale è infatti suscettibile di limitare la libertà decisionale del Parlamento, in sede di approvazione del trattato, più di quanto non faccia oggi un decreto del Consiglio federale: la decisione preliminare di una commissione parlamentare influisce infatti sui lavori di approvazione in misura indubbiamente maggiore di una decisione del Governo. Per tale ragione, non riteniamo giudiziosa la soluzione prescelta dalla minoranza della Commissione, la quale attribuisce a una commissione parlamentare una sorta di potere di decisione preliminare.

Proponiamo dunque di respingere la proposta di minoranza relativa all'articolo 7b capoverso 1^{bis} LOGA.