



13 dicembre 2019

15.3557 Mozione Caroni
**Referendum obbligatorio per
i trattati internazionali a
carattere costituzionale**

Rapporto sui risultati della
procedura di consultazione

Sintesi

Su 39 partecipanti alla consultazione 29 sono a favore del progetto, 4 esprimono riserve (in parte importanti) e 6 sono contrari. La maggior parte dei Cantoni approva il progetto. Quest'ultimo è sostenuto in linea di principio anche dai partiti politici, tuttavia l'UDC propone modifiche sostanziali, mentre il PS rifiuta il progetto nella forma attuale. Per quanto riguarda le associazioni, i gruppi di interesse e i privati, i pareri si dividono equamente tra contrari e favorevoli.

I partecipanti favorevoli approvano le proposte volte a concretare il «carattere costituzionale» dei trattati internazionali e ritengono che la formulazione crei maggiore certezza del diritto e migliori l'applicazione pratica del diritto di referendum. Anche l'ulteriore rafforzamento della legittimità democratica del diritto internazionale è stato oggetto di valutazioni positive.

Le voci critiche o contrarie al progetto deplorano che il «carattere costituzionale» non sia concretato o lo sia soltanto insufficientemente e che ciò porterà a nuovi problemi di interpretazione. Contestano inoltre l'esistenza di una situazione problematica impellente che giustificerebbe una modifica costituzionale.

1 In generale

La procedura di consultazione sull'avamprogetto di modifica costituzionale per l'attuazione della mozione (Mo.) 15.3557 Caroni (Referendum obbligatorio per i trattati internazionali a carattere costituzionale) si è svolta dal 15 agosto 2018 al 16 novembre 2018. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, i partiti rappresentati in Parlamento, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città, delle regioni di montagna e dell'economia, nonché altre organizzazioni interessate.

Si sono espressi 24 Cantoni, 6 partiti e 9 tra organizzazioni e altri partecipanti. Un Cantone¹ e 2 organizzazioni² hanno espressamente rinunciato a inoltrare il loro parere. In totale sono pervenuti 39 pareri e 3 rinunce a pronunciarsi.

2 Elenco dei partecipanti

In allegato si trova l'elenco dei Cantoni, dei partiti, delle organizzazioni e dei privati che hanno inoltrato un parere o che hanno espressamente rinunciato a pronunciarsi.

3 Contenuto del progetto posto in consultazione

Secondo il diritto vigente l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali sottostà al voto del Popolo e dei Cantoni (referendum obbligatorio per i trattati internazionali di cui all'art. 140 cpv. 1 lett. b Cost.; cfr. anche art. 141 cpv. 1 lett. d Cost. sul referendum facoltativo in materia di trattati internazionali). Parte della dottrina ritiene che un trattato internazionale debba essere approvato dal Popolo e dai Cantoni se la sua importanza lo pone sullo stesso piano della Costituzione federale (Cost.) e il trattato ha quindi «carattere

¹ OW ha rinunciato espressamente a esprimere un parere; UR non ha partecipato.

² USI, UCS

costituzionale». Questo diritto di referendum non è esplicitamente sancito nella Costituzione, ma è considerato parte del diritto costituzionale non scritto (cosid. «referendum *sui generis*»)³.

Il 15 giugno 2015 il Parlamento ha accolto la Mo. 15.3557 e incaricato il Consiglio federale di elaborare una modifica costituzionale per introdurre il referendum obbligatorio per i trattati internazionali a carattere costituzionale. Il progetto posto in consultazione in adempimento della mozione chiede di integrare nell'articolo 140 capoverso 1 Cost. una nuova lettera b^{bis} che sottoporrebbe a referendum obbligatorio anche i trattati internazionali la cui attuazione richiede una modifica costituzionale o che contengono disposizioni di rango costituzionale in uno degli ambiti descritti all'articolo 140 capoverso 1 lettera b^{bis} numeri 1–4 Cost.⁴.

4 Panoramica dei risultati della consultazione

4.1 Pareri favorevoli

I 29 partecipanti seguenti approvano il progetto senza riserve oppure avanzano riserve o proposte di adeguamento per singoli punti:

- Cantoni (21): AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, SG, TI, VS, ZG, ZH;
- partiti (4): PBD, PPD, PLR, pvl;
- associazioni, organizzazioni e privati (4): CP, FER, USAM, USIE.

4.2 Riserve

I 4 partecipanti seguenti nutrono riserve (in parte importanti) o avanzano sostanziali proposte di adeguamento:

- Cantoni (1): SZ;
- partiti (1): UDC;
- associazioni, organizzazioni e privati (2): A. Petrig, F. Naef / E. Neuroni Naef.

4.3 Pareri contrari

I 6 partecipanti seguenti respingono il progetto:

- Cantoni (2): TG, VD;
- partiti (1): PS;
- associazioni, organizzazioni e privati (3): Economiesuisse, USS, UNIL.

4.4 In generale

Su 39 partecipanti alla consultazione 29 sono a favore del progetto, 4 esprimono riserve (in parte importanti) e 6 sono contrari.

³ Cfr. n. 1.2.3 del rapporto esplicativo del 15 agosto 2018, consultabile all'indirizzo: <https://www.ad-min.ch/ch/i/gg/pc/ind2018.html#DFGP>.

⁴ Cfr. cifra I dell'avamprogetto di decreto federale concernente il referendum obbligatorio per trattati internazionali a carattere costituzionale, consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2018.html#DFGP>.

5 Motivazioni principali

5.1 Motivi a favore del progetto e proposte di modifica puntuali

Un folto gruppo di partecipanti alla consultazione si esprime a favore del progetto senza fornire alcuna particolare motivazione (AG, AI, BS, SG, TI, ZH) oppure approva la concretizzazione proposta del «carattere costituzionale» nel testo normativo, che ritengono apporti chiarezza e certezza giuridica e realizzi il principio del parallelismo⁵ (AR, BE, BL, FR, GL, GR, NE, NW, SH, VS, ZG; PBD, pvl; CP, USAM, USIE). Anche il rafforzamento della legittimazione democratica del diritto internazionale derivante dal progetto è valutato positivamente (BL; PPD, PLR, pvl).

Sebbene accolgano favorevolmente la proposta, due partecipanti alla procedura di consultazione esprimono alcuni dubbi sul fatto che l'emendamento proposto renda effettivamente più facile gestire il referendum obbligatorio per i trattati internazionali (GE) o suggeriscono di chiarire il campo di applicazione nel messaggio (JU).

A seguire si riportano ulteriori argomenti a favore del progetto, proposte specifiche di adeguamento e altre osservazioni:

- gli articoli 54–125 Cost. contengono non solo competenze federali, ma anche conferme o chiarimenti delle *competenze cantonali*, ad esempio agli articoli 62 capoverso 1, 69 capoverso 1 o 78 capoverso 1 Cost. Di conseguenza l'articolo 140 capoverso 1 lettera b^{bis} numero 2 Cost. potrebbe essere integrato come segue: «...o competenze della Confederazione e dei Cantoni» (AR);
- anche l'attribuzione di compiti supplementari ai Cantoni in seguito alla conclusione di un trattato internazionale dovrebbe essere un criterio determinante per il referendum obbligatorio per i trattati internazionali (BE);
- coordinamento con l'iniziativa parlamentare 16.456 «Denuncia e modifica di trattati internazionali. Ripartizione delle competenze». L'attuazione di questa iniziativa va esaminata a livello costituzionale piuttosto che legislativo e, se necessario, coordinata con l'attuazione della Mo. 15.3557 (LU; PLR, pvl; Economiesuisse);
- SH si compiace espressamente del fatto che l'elenco all'articolo 140 capoverso 1 lettera b^{bis} numeri 1–4 Cost. ponga l'attenzione, come nel caso della revisione totale della Costituzione federale, sugli ambiti centrali disciplinati dalla Costituzione. Il PPD accoglie con favore il «catalogo di criteri chiaro» della norma proposta con cui si vuole evitare un aumento sproporzionato del numero di referendum obbligatori;
- SO fa riferimento a una disposizione analoga del suo diritto costituzionale cantonale (art. 35 cpv. 1 lett. c Cost./SO⁶): «Sono obbligatoriamente sottoposti al voto del Popolo: [...] i trattati internazionali e intercantionali *il cui contenuto modifichi la Costituzione* [...]»;
- non appare necessaria una regolamentazione specifica per i trattati internazionali la cui attuazione richiede una modifica della Costituzione federale, poiché in questo caso la modifica costituzionale è in ogni caso soggetta al referendum obbligatorio ai sensi dell'articolo 140 capoverso 1 lettera a Cost. (PLR; A. Petrig);
- il referendum obbligatorio per i trattati internazionali deve essere esteso anche alle *modifiche* dei trattati internazionali che richiedono un adeguamento della Costituzione federale (USIE).

⁵ Cfr. n. 1.1, 1.3.1 e 1.3.2 del rapporto esplicativo (nota 3).

⁶ Costituzione del Cantone di Soletta, dell'8 giugno 1986 (BGS 111.1; RS 131.221).

5.2 Motivi delle principali riserve e delle proposte di adeguamento di maggiore portata

La disposizione proposta fa nascere nuove questioni di interpretazione; il vantaggio del prevedere esplicitamente il referendum obbligatorio per i trattati internazionali di natura costituzionale appare discutibile (SZ).

La formulazione proposta si presta a concretizzare la nozione di costituzionalità, ma l'articolo 140 capoverso 1 lettera b^{bis} Cost. deve essere completato sotto tre aspetti (UDC): in primo luogo, dovrebbero essere inclusi anche gli accordi con carattere costituzionale che, sebbene non ancora direttamente vincolanti al momento della firma (cosid. *soft law*), possono esserlo in un momento successivo; in secondo luogo, dovrebbe essere soggetto al referendum obbligatorio per i trattati anche il «trasferimento di giurisdizione ai tribunali internazionali» quando previsto da un trattato internazionale; infine, la nuova disposizione costituzionale dovrebbe precisare che la modifica costituzionale necessaria deve obbligatoriamente essere presentata al Popolo e ai Cantoni insieme al decreto di approvazione del relativo trattato internazionale.

La formulazione manca di precisione, cosicché la disposizione non definisce in modo sufficientemente chiaro la soglia per il referendum obbligatorio ossia la demarcazione dal referendum facoltativo (A. Petrig):

- la disposizione richiede un esame in due fasi secondo il seguente modello: (1) una disposizione di un trattato internazionale rientra in uno degli ambiti elencati all'articolo 140 capoverso 1 lettera b^{bis} numeri 1–4 Cost.? Se sì: (2) si tratta di una disposizione di «rango costituzionale»? Tuttavia, lo stesso articolo 140 capoverso 1 lettera b^{bis} Cost. non specifica la nozione di «rango costituzionale»;
- anche gli ambiti elencati pongono interrogativi irrisolti. In particolare, non è chiaro quando il trattato internazionale riguarda il «catalogo dei diritti fondamentali» (art. 140 cpv. 1 lett. b^{bis} n. 1 Cost.). Sussistono ulteriori ambiguità per quanto riguarda la portata dell'articolo 140 capoverso 1 lettera b^{bis} numeri 2 e 4 Cost.

La formulazione proposta dal Consiglio federale nel controprogetto diretto all'iniziativa «Per il rafforzamento dei diritti popolari in politica estera (accordi internazionali: decida il popolo!)»⁷ è più chiara e più facile da applicare, ragion per cui è da preferire (F. Naef / E. Neuroni Naef).

5.3 Motivi di rifiuto del progetto

Anche se la norma è integrata come previsto nella Costituzione, va comunque stabilito nei singoli casi se il trattato internazionale ha «rango costituzionale». L'articolo 140 capoverso 1 lettera b^{bis} Cost. non chiarisce veramente la situazione giuridica (TG). L'espressione «rango costituzionale» porta a problemi di interpretazione e quindi di applicazione; pertanto, il progetto non appare funzionale (VD; PS; UNIL, F. Naef / E. Neuroni Naef).

Diversamente da quanto previsto dal quadro giuridico attuale, in base al progetto posto in consultazione non bastano importanti motivi politici per far scattare il referendum obbligatorio per i trattati internazionali. Per questo motivo, il «referendum *sui generis*» (non scritto) è solo parzialmente recepito nel diritto costituzionale scritto (VD).

L'articolo 140 capoverso 1 Cost. dovrebbe rimanere invariato, mentre l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. andrebbe modificato in modo tale da assoggettare tutti i trattati di diritto internazionale al referendum facoltativo (PS).

⁷ Cfr. n. 1.3.2 e 1.3.3 del rapporto esplicativo in merito al contenuto di questo controprogetto e ai motivi di rinuncia del Parlamento (nota 3),.

Non vi è alcuna necessità concreta di azione o impellenza; in materia di politica estera la democrazia diretta prevede già oggi ampi diritti di partecipazione. Il (limitato) guadagno in termini di certezza del diritto non giustifica una modifica costituzionale (Economiesuisse).

Gli attuali processi di democrazia diretta che presiedono alla conclusione di trattati internazionali funzionano bene, ma sono già «sfruttati al massimo»; in conseguenza del progetto vi sarebbe un numero ancora maggiore di referendum obbligatori. Molti trattati internazionali fanno riferimento ai «diritti fondamentali» e dovrebbero quindi essere sottoposti al referendum obbligatorio. A causa della doppia maggioranza richiesta (Popolo e Cantoni) la conclusione di trattati, in particolare di quelli relativi ai diritti umani, diverrebbe più difficile se non impossibile (USS).

Il progetto non è adatto a risolvere i conflitti nel rapporto tra diritto internazionale e diritto nazionale. Talvolta si ha l'impressione che la densità delle norme di diritto internazionale limiti il campo d'azione nazionale, ma ciò non cambia l'estensione della partecipazione democratica alla conclusione di trattati internazionali. Se si vuole mantenere il progetto, il criterio delle «disposizioni di rango costituzionale» contenuto nella frase introduttiva all'articolo 140 capoverso 1 lettera b^{bis} Cost. deve essere meglio distinto dall'aspetto dei «diritti fondamentali» (art. 140 cpv. 1 lett. b^{bis} n. 1 Cost.). Infine, il diritto referendario proposto non deve essere trasformato in un «referendum straordinario sui trattati relativi ai diritti dell'uomo». Occorre pertanto garantire che non tutti i trattati di diritto internazionale che fanno riferimento ai diritti fondamentali siano assoggettati al relativo referendum obbligatorio (UNIL).

6 Consultazione

Secondo l'articolo 9 della legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione (RS 172.061), il pubblico ha accesso alla documentazione e, una volta scaduto il termine per rispondere, ai pareri pervenuti, nonché al rapporto sui risultati della consultazione dopo che il Consiglio federale ne ha preso atto. Le versioni integrali dei pareri possono essere consultate presso l'Ufficio federale di giustizia.

Elenco dei partecipanti
Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu

Cantoni / Kantone / Cantons

AG	Argovia / Aargau / Argovie
AI	Appenzello Interno / Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int.
AR	Appenzello Esterno / Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext.
BE	Berna / Bern / Berne
BL	Basilea-Campagna / Basel-Landschaft / Bâle-Campagne
BS	Basilea-Città / Basel-Stadt / Bâle-Ville
FR	Friburgo / Freiburg / Fribourg
GE	Ginevra / Genf / Genève
GL	Glarona / Glarus / Glaris
GR	Grigioni / Graubünden / Grisons
JU	Giura / Jura
LU	Lucerna / Luzern / Lucerne
NE	Neuchâtel / Neuenburg
NW	Nidvaldo / Nidwalden / Nidwald
SG	San Gallo / St. Gallen / Saint-Gall
SH	Sciaffusa / Schaffhausen / Schaffhouse
SO	Soletta / Solothurn / Soleure
SZ	Svitto / Schwyz / Schwyz
TG	Turgovia / Thurgau / Thurgovie
TI	Ticino / Tessin
VD	Vaud / Waadt
VS	Vallese / Wallis / Valais
ZG	Zugo / Zug / Zoug
ZH	Zurigo / Zürich / Zurich

Partiti / Parteien / Partis politiques

PBD	Partito borghese democratico
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
PBD	Parti bourgeois-démocratique
PLR	I Liberali Radicali
FDP	Die Liberalen

PLR	Les Libéraux-Radicaux
PLD	Ils Liberals
PPD	Partito popolare democratico svizzero
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PCD	Partida cristiandemocrata svizra
PS	Partito socialista svizzero
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
PS	Parti socialiste suisse
PS	Partida socialdemocrata da la Svizra
pvl	Partito verde liberale pvl
glp	Grünliberale Partei glp
pvl	Parti vert'libéral pvl
UDC	Unione Democratica di Centro
SVP	Schweizerische Volkspartei
UDC	Union Démocratique du Centre
PPS	Partida Populara Svizra

**Organizzazioni interessate e privati / Interessierte Organisationen und Privatpersonen
/ Organisations intéressées et particuliers**

CP	Centre patronal
Economiesuisse	Federazione delle imprese svizzere Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Swiss Business Federation
FER	Fédération des Entreprises Romandes
USS	Unione sindacale svizzera
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
USS	Union syndicale suisse
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
USAM	Union suisse des arts et métiers
UNIL	Università di Losanna
USIE	Unione svizzera degli installatori elettricisti
VSEI	Verband Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen
USIE	Union Suisse des Installateurs-Electriciens Prof. Dr. Anna Petrig, Università di Basilea Francesco Naef e Elena Neuron Naef, Lugano

Rinuncia esplicita a pronunciarsi

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

- Unione svizzera degli imprenditori USI
Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV
Union patronale suisse UPS