



Berna, 26 giugno 2019

Consultazione e coinvolgimento del Parlamento nel settore della «soft law»

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato 18.4104,
depositato dalla Commissione della politica
estera del Consiglio degli Stati il 12 novembre
2018

Indice

1	Il postulato della CPE-S	3
2	Situazione iniziale: <i>soft law</i> , un'opportunità e una sfida per la Svizzera.....	3
3	Che cos'è la <i>soft law</i> ?	4
4	La <i>soft law</i> nell'ordinamento giuridico internazionale	6
4.1	L'ordinamento giuridico internazionale vigente.....	7
4.2	Analogie e differenze tra la <i>soft law</i> e il diritto internazionale	7
5	Genesi della <i>soft law</i> nel contesto dei trattati internazionali	9
6	Importanza crescente della <i>soft law</i> quale strumento di regolazione delle relazioni internazionali.....	10
7	Schema di riferimento sulle forme attuali di <i>soft law</i>	11
8	Il rapporto tra esecutivo e legislativo nella politica estera	12
8.1	La ripartizione costituzionale delle competenze	12
8.2	Impostazione dei diritti di partecipazione.....	14
9	Proposta per le prossime tappe.....	16
Allegato 1	Strumenti di <i>soft law</i> importanti per la Svizzera – esempi.....	I
Allegato 2	Norme giuridiche sulla ripartizione delle competenze nella politica estera della Svizzera	V
Allegato 3	Interventi parlamentari sul rapporto tra il Consiglio federale e il Parlamento in materia di politica estera	VIII

1 Il postulato della CPE-S

Il 12 novembre 2018 la Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) ha depositato il postulato 18.4104 Consultazione e coinvolgimento del Parlamento nel settore della «soft law», con cui chiedeva al Consiglio federale di presentare un rapporto sulla crescente importanza della *soft law* e le sue ripercussioni per la Svizzera, illustrando le eventuali necessità di riforma per garantire la partecipazione del Parlamento.

«Il Consiglio federale è incaricato di presentare entro sei mesi un rapporto sul ruolo crescente della “soft law” nelle relazioni internazionali nonché sugli ulteriori sviluppi internazionali dovuti alle connessioni globali e il conseguente subdolo indebolimento dei diritti democratici dei Parlamenti di essere coinvolti tempestivamente in tali questioni, prima che queste ultime conducano a una procedura legislativa che in linea di principio non è stata decisa. Il rapporto dovrà chiarire in particolare le ripercussioni di questi sviluppi per la Svizzera e l’eventuale necessità di riforma dell’articolo 152 della legge sul Parlamento.»

Il 21 novembre 2018 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato e il 29 novembre 2019 il Consiglio degli Stati lo ha adottato.

Il presente rapporto esamina in particolare le opportunità e le sfide che comporta la diffusione della *soft law* quale strumento delle relazioni internazionali e illustra possibili soluzioni per consentire un coinvolgimento mirato del Parlamento nel rispetto della ripartizione costituzionale delle competenze e del margine di manovra del Consiglio federale.

2 Situazione iniziale: *soft law*, un’opportunità e una sfida per la Svizzera

La *soft law* non è un fenomeno nuovo. Si è sviluppata quale strumento di regolazione nell’ordinamento giuridico internazionale a partire dalla Seconda guerra mondiale. Negli scorsi anni, tuttavia, la quantità di strumenti di *soft law* ha registrato un forte aumento, dal momento che tali strumenti possono essere conclusi in modo più semplice e rapido rispetto ai trattati internazionali, che spesso richiedono invece lunghi negoziati e processi di ratifica prima di entrare in vigore. L’attrattiva della *soft law* deriva però anche dal fatto che in un ordine internazionale contraddistinto da tensioni crescenti, in cui i meccanismi multilaterali sono messi sempre più sotto pressione, gli strumenti di *soft law* rappresentano spesso l’unica possibilità di giungere a un’intesa a livello internazionale. Al tempo stesso si assiste a un continuo aumento degli scambi internazionali a livello economico e sociale – tra l’altro sulla scia della trasformazione digitale – e di conseguenza della necessità di risolvere problemi internazionali. La *soft law* ha pertanto assunto un’importanza crescente, sul piano qualitativo e quantitativo, quale strumento di regolazione delle relazioni internazionali, contribuendo così a far evolvere l’ordine internazionale facendo leva sul consenso, malgrado l’indebolimento del sistema multilaterale. In genere ciò è nell’interesse di Stati come la Svizzera: spesso l’alternativa alla *soft law* sarebbe infatti una politica fondata unicamente sul potere, che favorirebbe i più forti a scapito dei più deboli. La *soft law* rappresenta quindi un’**opportunità per la Svizzera**.

Al contempo, da una prospettiva svizzera, la *soft law* rappresenta anche una sfida. Pur essendo perlopiù il frutto di un consenso raggiunto all’interno di organismi internazionali, la

soft law può essere influenzata dagli interessi delle grandi potenze più di quanto non succeda nel caso delle procedure formalizzate di elaborazione dei trattati internazionali. Inoltre la *soft law* si presta maggiormente a essere adattata alle idee dei singoli Stati: la sua attuazione può quindi portare a maggiori distorsioni rispetto ai trattati internazionali. Non bisogna infine dimenticare – e questo è forse il punto più importante per il presente rapporto – le questioni che solleva a livello di politica interna: durante l’elaborazione della *soft law* il processo di formazione delle opinioni politiche non è infatti sempre sfruttato integralmente, il che riduce le possibilità di avviare un ampio dibattito politico offerte normalmente dalle procedure legislative e di approvazione dei trattati internazionali. Come rispettare allora la partecipazione del Parlamento alla politica estera, garantita dalla Costituzione e dalla legislazione (cfr. art. 166 cpv. 1 e 184 cpv. 1 della Costituzione federale [Cost.]¹, art. 24 e 152 della legge sul Parlamento [LParl]², art. 5b dell’ordinanza sull’organizzazione del Governo e dell’Amministrazione [OLOGA])³, anche in relazione agli strumenti di *soft law*?

In passato, l’implementazione di questi diritti di partecipazione nell’ambito della *soft law* è talvolta risultata insoddisfacente. Con il presente rapporto, al Consiglio federale preme pertanto fornire un contributo affinché il Parlamento possa anticipare e inquadrare meglio gli strumenti di *soft law* e, su tale base, far valere meglio i suoi diritti di partecipazione.

3 Che cos’è la *soft law*?

Oggi la dottrina del diritto internazionale⁴ attesta un’elevata variabilità delle forme assunte dagli strumenti di *soft law*. Nella dottrina e negli ordinamenti giuridici degli Stati, in particolare nel mondo anglosassone, la *soft law* è gestita in molteplici modi. Possono sussistere differenze interpretative anche tra singoli settori del diritto. Nel diritto internazionale non esiste quindi una chiara definizione di *soft law* e l’unica definizione possibile è una **definizione negativa**: per *soft law* si intendono gli accordi e le disposizioni internazionali che non rientrano nel diritto internazionale. Tra gli esempi figurano il Documento di Montreux sulle società di sicurezza private, gli standard dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) sull’assistenza amministrativa fiscale e l’imposizione delle imprese o le raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) sulla lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo⁵.

Ad accomunare le varie forme di *soft law* è il fatto che si tratta di disposizioni normative non giuridicamente vincolanti. Gli elementi costitutivi della *soft law* sono pertanto generalmente due:

- si tratta di **regole comportamentali** che vanno oltre le semplici dichiarazioni d’intenti a favore della collaborazione, in altre parole presentano un certo carattere normativo («law»);
- tali regole **non sono giuridicamente vincolanti**, in altre parole non costituiscono una fonte del diritto internazionale e non vi è alcun obbligo di attuarle («soft»).

¹ RS 101

² RS 171.10

³ RS 172.010.1

⁴ Una panoramica attuale della dottrina del diritto internazionale sulla *soft law* è proposta da TERESA FAJARDO, «Soft Law», in: *Oxford Bibliographies of International Law*, Oxford 2018, pagg. 1-43. Cfr. anche la letteratura svizzera: FRANCESCO NAEF, «Soft Law und Gewaltenteilung», in: *AJP* 8/2015, pagg. 1109-1121 e DANIEL THÜRER, «Soft Law - eine neue Form von Völkerrecht?», in: *ZSR* 1985, pagg. 429-453.

Tra i contributi specifici particolarmente importanti si possono citare: ALAN BOYLE, «Soft Law in International Law-Making», in: *International Law* (Malcolm Evans, ed.), Oxford 2018, pagg. 118-136; JOOST PAUWELYN, *Informal International Lawmaking*, Oxford 2012; JEAN D’ASPERMONT (ed.), «Symposium on Soft Law», in: *Leiden Journal of International Law* 2012; ANNE PETERS, «Soft Law as a New Mode of Governance», in: *The Dynamics of Change in EU Governance* (Udo Diedrichs, Wulf Reiners, Wolfgang Wessels, ed.), Cheltenham/Northampton 2011, pagg. 21-51; DANIEL THÜRER, «Soft Law», in: *Max Planck Encyclopedia of International Law*, Oxford 2009; DINAH SHELTON, *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, Oxford 2000.

⁵ Un elenco dettagliato di esempi figura nell’allegato 1.

Questi due elementi possono caratterizzare anche strumenti nazionali. Le direttive cantonali della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), ad esempio, presentano un carattere normativo e non sono giuridicamente vincolanti: devono infatti dapprima essere recepite nel diritto cantonale e comunale. Il presente rapporto si concentra tuttavia sugli strumenti internazionali e segnatamente su quelli multilaterali. Benché non sia escluso che anche uno strumento bilaterale possa avere il carattere di *soft law*, spesso manca in questo caso l'elemento del carattere normativo, dal momento che gli strumenti bilaterali si limitano in genere a esprimere intenti politici, senza formulare vere e proprie regole comportamentali.

La *soft law* costituisce quindi uno strumento a sé per regolare le relazioni internazionali, distinto da altri due livelli di regolazione che si collocano al di sopra (diritto internazionale) e al di sotto di essa (semplici dichiarazioni politiche d'intenti, benchmarking e buone pratiche).

Figura 1: Strumenti di regolazione delle relazioni internazionali

Strumenti di regolazione delle relazioni internazionali	Espressione di una volontà comune (di norma per iscritto)	Diritto internazionale, compreso il diritto consuetudinario
		<i>Soft law</i>
	Semplici dichiarazioni politiche d'intenti, benchmarking e buone pratiche	
	Assenza di una volontà comune	Atti unilaterali / politica di potere

Nell'ambito della delimitazione della *soft law* occorre tener presenti le seguenti peculiarità.

- Delimitazione «verso l'alto»

La *soft law* può diventare parte del diritto internazionale attraverso il consueto processo di formazione di una consuetudine. Tale passaggio può però avvenire anche con tutte le altre pratiche internazionali, non contenute in un documento di *soft law*. In tutti questi casi, il diritto internazionale consuetudinario nasce solo in presenza di una prassi statale uniforme e della convinzione che essa sia giusta e giuridicamente obbligatoria⁶. La formazione di una consuetudine rappresenta un processo lungo e complesso. **È raro che si formi una nuova norma di diritto internazionale consuetudinario.** Negli ultimi anni nessuna disposizione di *soft law* è diventata consuetudine. La rilevanza della *soft law* non scaturisce quindi dal fatto che si presti a diventare una consuetudine, bensì dalle sue **caratteristiche proprie**.

Nell'emanare risoluzioni internazionali vincolanti, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (Consiglio di sicurezza ONU) può tener conto anche degli sviluppi della *soft law* (in risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU sono state inserite p. es. disposizioni di *soft law* in materia di lotta contro il terrorismo). In ogni caso è però necessaria una decisione formale.

⁶ Il primo requisito, ovvero la prassi uniforme, significa che si forma una consuetudine solo se un numero elevato e rappresentativo di Stati adotta un comportamento sostanzialmente uniforme. Il secondo requisito, ovvero la convinzione che essa sia giusta e giuridicamente obbligatoria (*opinio iuris*), significa che gli Stati devono affermare (p. es. con una dichiarazione pubblica) di rispettare, con la loro condotta, una norma giuridicamente vincolante.

- **Delimitazione «verso il basso»**

Esistono vari strumenti internazionali, elaborati sia da attori statali sia da attori non statali, che sono simili alla *soft law* ma non possono essere classificati come tali. Classici esempi sono il **benchmarking** e le **buone pratiche**. Il programma dell'OCSE per la valutazione internazionale degli studenti (studio PISA), che analizza e confronta i sistemi di formazione su scala mondiale, e l'indice di percezione della corruzione di Transparency International sono esempi di strumenti che definiscono buone pratiche e consentono, oltre a un confronto internazionale, anche un benchmarking. L'obiettivo iniziale di tali strumenti non è creare regole comportamentali internazionali. Attraverso il loro sviluppo e miglioramento continuo nonché attraverso l'**attenzione suscitata nell'opinione pubblica mondiale**, questi strumenti possono però portare a un benchmark internazionale. Quest'ultimo assomiglia alla *soft law*, ma non ha carattere normativo.

Un altro ambito che si avvicina alla *soft law*, senza però rientrarvi, è l'attività di **normazione**, in genere ad opera di attori non statali. Le norme più conosciute a livello internazionale sono quelle dell'Organizzazione internazionale per la normazione (**norme ISO**), mentre nel contesto nazionale si pensi ai **codici settoriali** (p. es. il codice di condotta dell'industria farmaceutica in Svizzera o le direttive medico-etiche della Commissione centrale di etica dell'Accademia Svizzera delle Scienze Mediche) o alle norme avallate da esperti (p. es. le norme dell'Associazione svizzera dei professionisti della strada e dei trasporti [norme VSS] o della Società svizzera degli ingegneri e degli architetti [norme SIA]). Pur non essendo giuridicamente vincolanti, queste norme stabiliscono standard indicativi per il relativo settore. Può anche capitare che siano recepite nel diritto statale, acquistando così carattere giuridicamente vincolante.

Gli strumenti di normazione possono diventare giuridicamente rilevanti anche quando i **tribunali o altre autorità incaricate di applicare il diritto** li utilizzano nel singolo caso quale ausilio per prendere una decisione. Lo stesso vale per la *soft law* utilizzata nella giurisprudenza per interpretare e concretizzare norme di diritto internazionale. Per precisare i diritti fondamentali e umani rilevanti per le condizioni di detenzione, ad esempio, il Tribunale federale si è già basato a più riprese sulla raccomandazione del Consiglio d'Europa sulle regole penitenziarie europee nonché sul relativo commento del Comitato europeo per la prevenzione della tortura⁷. Ha inoltre ritenuto il commento al modello di convenzione dell'OCSE uno strumento importante per interpretare le convenzioni contro la doppia imposizione⁸. Le autorità giudiziarie possono però anche volutamente discostarsi dalle norme di *soft law*. La Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) non si è ad esempio attenuta alle pertinenti disposizioni di *soft law* nel giudicare la detenzione legittima di persone con disabilità⁹.

4 La *soft law* nell'ordinamento giuridico internazionale

La *soft law* è emersa quale strumento autonomo nel corso dell'evoluzione del diritto internazionale. Per inquadrare più esattamente la *soft law* occorre pertanto dapprima metterla in relazione con il diritto internazionale.

⁷ Cfr. DTF 140 I 125 consid. 3.2 pag. 131 seg.

⁸ Cfr. DTF 142 II 161 consid. 2.1 pag. 164 seg. Per altri esempi cfr. DTF 144 II 130 consid. 8.2.2 pag. 140; DTF 143 II 162 consid. 3.2.6 pag. 173 seg.

⁹ Sentenza della Grande Camera del 31 gennaio 2019, Rooman contro Belgio, n. 18052/11, § 203; cfr. anche sentenza della Grande Camera del 20 ottobre 2016, Muršić contro Coazia, n. 7334/13, § 75 segg., concernente lo spazio di cui deve disporre un detenuto in una cella sovraffollata onde escludere un trattamento inumano o degradante. In merito alla prassi del Tribunale federale cfr. DTF 136 IV 97 consid. 6.2.2 pag. 112 seg. concernente la valenza giuridica delle direttive dell'Accademia Svizzera delle Scienze Mediche in materia di nutrizione artificiale.

4.1 L'ordinamento giuridico internazionale vigente

L'ordinamento giuridico internazionale vigente, nato dopo la cesura della Seconda guerra mondiale, è contraddistinto da cinque elementi fondamentali:

1. **definisce chiaramente le fonti primarie del diritto internazionale**, ossia:
 - trattati bilaterali e multilaterali
 - consuetudini e
 - principi generali del diritto, contemplati dalla maggior parte degli ordinamenti giuridici nazionali (p. es. legittimo affidamento o proporzionalità)¹⁰;
2. i trattati rispecchiano un **consenso** tra gli Stati Parte su come disciplinare una determinata materia;
3. i trattati sono stipulati seguendo un **processo negoziale formale**;
4. di norma i trattati internazionali vincolano unicamente gli Stati che li hanno **firmati e ratificati** o che vi hanno **aderito**. Il diritto consuetudinario e i principi generali del diritto non richiedono invece alcuna firma né ratifica per essere validi;
5. l'ordinamento giuridico internazionale contiene **disposizioni chiare sulle conseguenze dell'inadempimento di un obbligo internazionale da parte di uno Stato**:
 - le Parti possono adottare **misure di compensazione** contro lo Stato inadempiente (cfr. fig. 2 sotto),
 - se le Parti hanno approvato la competenza di un tribunale (arbitrale) internazionale è possibile avviare un **procedimento giudiziario** contro lo Stato inadempiente.

4.2 Analogie e differenze tra la *soft law* e il diritto internazionale

Dai cinque elementi principali enumerati scaturiscono le seguenti **analogie** tra il diritto internazionale – segnatamente i trattati internazionali – e la *soft law*:

1. esiste un testo comune convenuto dagli Stati Parte;
2. esiste un **processo negoziale** in una certa misura **formalizzato**.

Le **differenze** tra il diritto internazionale e la *soft law* consistono nei tre punti descritti qui di seguito.

1. La *soft law* **non è una fonte del diritto internazionale secondo l'articolo 38 dello Statuto della CIG**¹¹. In assenza di un consenso degli Stati Parte, la *soft law* non implica alcun obbligo internazionale per i destinatari della regola comportamentale. Gli Stati che non vi si attengono non devono quindi rispondere del loro comportamento, in altre parole non sono responsabili ai sensi del diritto internazionale.
2. Le violazioni della *soft law* non possono essere punite dagli altri Stati mediante misure di compensazione (rappresaglie) o portate davanti a un tribunale. L'unica opzione consiste nell'adottare delle **cosiddette ritorsioni politiche**. È sostanzialmente questa la differenza tra gli strumenti giuridicamente vincolanti e quelli non vincolanti. Ciò non significa che, per lo Stato colpito, l'impatto effettivo delle ritorsioni politiche sia sempre meno incisivo di quello delle rappresaglie di diritto internazionale o di un procedimento

¹⁰ Questa chiara regolamentazione delle fonti del diritto figura all'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia (CIG). Il diritto internazionale attribuisce a questa disposizione un'importanza generale, che va al di là della competenza della CIG.

¹¹ La *soft law* non è infatti menzionata nell'elenco delle fonti del diritto internazionale di cui all'art. 38 dello Statuto della CIG. Non rientra neanche nella nozione di diritto internazionale di cui all'art. 5 cpv. 4 Cost. (cfr. anche il messaggio del Consiglio federale del 5 luglio 2017 concernente l'iniziativa per l'autodeterminazione, FF 2017 4617, pag. 4643).

giudiziario; le ritorsioni politiche possono addirittura comportare maggiori danni. Tra di esse possono figurare anche sanzioni o la minaccia di sanzioni ad esempio in seguito all'iscrizione di uno Stato su una lista (nera).

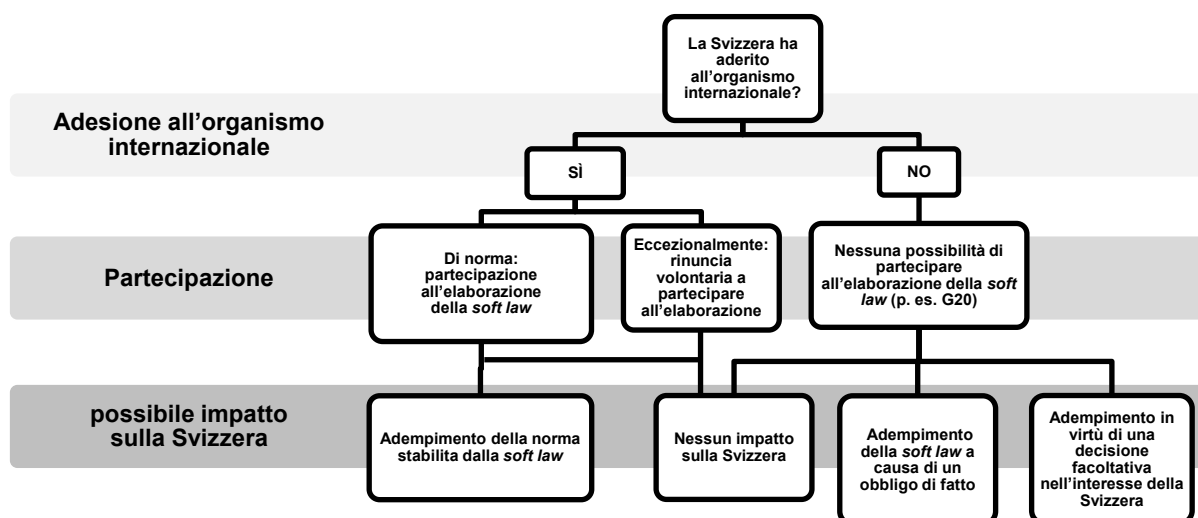
Figura 2: Misure di compensazione nelle relazioni internazionali¹²

	Rappresaglie	Ritorsioni
Definizione	<ul style="list-style-type: none"> - Misura contro uno Stato che ha violato il diritto internazionale - La misura stessa rappresenta una violazione degli obblighi internazionali - Violazioni del diritto internazionale proporzionate sono eccezionalmente giustificate - Possibilità di sottoporre le misure al giudizio di un tribunale internazionale o di un tribunale arbitrale (se previsto) per verificarne l'ammissibilità 	<ul style="list-style-type: none"> - Misura contro uno Stato anche in assenza di una violazione del diritto internazionale - La misura non rappresenta una violazione degli obblighi internazionali - Oltre alle violazioni del diritto internazionale sono sanzionate anche quelle della <i>soft law</i> e le semplici dichiarazioni d'intenti politiche - In linea di massima non vi è alcuna possibilità di sottoporre la misura al giudizio di un tribunale (salvo per stabilire se sussiste una violazione del principio della buona fede)
Esempi	<ul style="list-style-type: none"> - Nessuna autorizzazione di atterrare per gli aerei dello Stato inadempiente malgrado sia stata stipulata una convenzione - Recesso da un trattato o sospensione dello stesso, benché ciò non fosse contemplato dal trattato stesso 	<ul style="list-style-type: none"> - Rifiuto dell'accesso al mercato del dollaro per gli istituti finanziari dello Stato sanzionato - Rafforzamento della vigilanza su determinate transazioni che hanno origine nello Stato sanzionato - Applicazione della tassazione addizionale (regole CFC) nei confronti di imprese controllate da società dello Stato estero sanzionato - Sospensione di prestazioni di aiuto allo sviluppo fornite a titolo facoltativo - Restrizioni al commercio e agli investimenti - Rifiuto di prorogare un trattato di durata limitata

3. **In alcuni casi**, a differenza dei trattati internazionali gli strumenti di *soft law* possono avere ripercussioni anche su Stati che non hanno partecipato alla loro elaborazione. Se ad esempio gli Stati del G20 si accordano su una determinata regola comportamentale e vogliono imporla su scala globale (di norma attraverso organismi pertinenti come il Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board [FSB] o il GAFI), tale regola, dato il peso politico del G20, assume rilievo anche per i Paesi non membri del G20. Il suo mancato rispetto può comportare **svantaggi politici o economici** che la Svizzera deve valutare nel singolo caso. Vi sono però anche situazioni in cui la Svizzera considera opportuno un **adempimento facoltativo** e si adegua quindi alla *soft law* a prescindere da una pressione politica o economica. Può essere nell'interesse della Svizzera adeguarsi a uno strumento di *soft law* in particolare se il suo rispetto facilita ad esempio gli scambi transfrontalieri o produce gli effetti positivi di un marchio di qualità (cfr. le prescrizioni in materia di fondi propri e liquidità Basilea 3 del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria [BCBS], che rafforzano la fiducia nella piazza finanziaria e nelle banche svizzere).

¹² Nella dottrina del diritto internazionale, le espressioni misure di compensazione, contromisure e sanzioni sono in genere impiegate come sinonimi. Le misure di compensazione possono essere definite misure prese unilateralmente da uno Stato contro un altro Stato in reazione a un comportamento politicamente, moralmente o giuridicamente scorretto. Vi rientrano sia le ritorsioni sia le rappresaglie.

Figura 3: Possibile impatto della *soft law* sulla Svizzera



5 Genesi della *soft law* nel contesto dei trattati internazionali

All'interno dell'ordinamento giuridico internazionale vigente sono state fondate organizzazioni internazionali (p. es. l'ONU, l'Organizzazione mondiale del commercio [OMC], l'OCSE, l'Agenzia internazionale per l'energia atomica [AIEA]) basate su **trattati internazionali** che istituiscono determinati **organi** (p. es. l'Assemblea generale dell'ONU o il Consiglio dell'OCSE) definendone le **competenze**. È in questo contesto che è nata la *soft law*:

- da un lato gli Stati membri volevano che l'organizzazione potesse operare in determinati settori. Per darle la necessaria **capacità di agire** occorre prevedere la possibilità, almeno in parte, di prendere decisioni a maggioranza;
- al tempo stesso gli Stati **non volevano che la maggioranza imponesse loro obblighi di diritto internazionale nei casi in cui si fossero trovati in minoranza**. Ciò avrebbe comportato un'eccessiva perdita di sovranità;
- sulla scorta di queste considerazioni alcune organizzazioni internazionali hanno introdotto un meccanismo in virtù del quale determinati organi (p. es. l'Assemblea generale dell'ONU) possono emanare risoluzioni adottate a maggioranza, che **però non implicano alcun obbligo giuridico per gli Stati membri**. Tali risoluzioni non vincolanti sono state etichettate come *soft law*.

In questo contesto, gli strumenti di *soft law* sono quindi sempre stati **strettamente legati al diritto internazionale**: l'organo dell'organizzazione internazionale è autorizzato a emanare *soft law* in virtù di una base convenzionale e in genere la vera e propria risoluzione rimanda al diritto internazionale vigente, applicandone le disposizioni a una determinata materia (p. es. la Friendly Relations Declaration dell'Assemblea generale dell'ONU del 1974). La *soft law* **precisa quindi il diritto internazionale vigente che sta alla base**.

Figura 4: Esempi di *soft law* che precisano il diritto internazionale vigente

<p>Esempio 1: Friendly Relations Declaration dell'Assemblea generale dell'ONU del 1970</p> <p>La Friendly Relations Declaration interpreta lo Statuto delle Nazioni Unite: ad esempio il divieto di esercitare la violenza, il principio di non ingerenza negli affari interni di uno Stato o quello dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli.</p>	<p>Esempio 2: Documento di Montreux sulle società di sicurezza private</p> <p>Il Documento di Montreux offre una panoramica degli obblighi di diritto internazionale che le imprese militari e di sicurezza private impegnate in conflitti armati sono tenute a rispettare. Contiene anche una serie di raccomandazioni destinate ad aiutare gli Stati ad adottare misure adeguate per adempiere i loro obblighi internazionali.</p>
--	---

6 Importanza crescente della *soft law* quale strumento di regolazione delle relazioni internazionali

Negli scorsi anni la *soft law* si è sempre più trasformata in uno strumento a sé di regolazione delle relazioni internazionali. Sullo sfondo delle crescenti tensioni che attraversano il sistema multilaterale e di sviluppi globali come la digitalizzazione o le crisi finanziarie e sanitarie, la *soft law* è emersa quale strumento in grado di recepire i bisogni e gli interessi degli Stati, principalmente per i motivi descritti qui di seguito.

- La *soft law* consente di **reagire** a nuove sfide globali **più rapidamente** dei trattati internazionali multilaterali, la cui negoziazione richiede spesso anni. Ciò è dovuto al sistema di governance in parte informale degli organismi che elaborano la *soft law*. Al tempo stesso il raggiungimento di un'intesa internazionale attraverso uno strumento di *soft law* ha **maggiori probabilità di successo**, dal momento che un consenso non è giuridicamente vincolante. Inoltre non sempre si applica il principio dell'unanimità: sono prese decisioni anche con il consenso di tutti meno uno o addirittura a maggioranza. Gli strumenti di *soft law* sono quindi più flessibili dei trattati internazionali e i processi possono essere più veloci.
- La *soft law* permette di **coinvolgere** nei processi internazionali **attori non statali** (cosa più difficile, seppur non esclusa, nel caso dei classici strumenti del diritto internazionale). Chi siano questi attori non statali dipende dalla materia concreta e quindi dal settore a cui si applica lo strumento di *soft law*. Tali attori possono essere coinvolti nella soluzione di un problema, ma il loro ruolo concreto può variare a seconda del singolo processo. A volte possono anche assumere un ruolo formale: organismi come il BCBS, composto da rappresentanti delle banche centrali e delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari di 28 Stati e autore di *soft law* in materia di vigilanza sulle banche, indicano procedure di consultazione formali su future regolamentazioni. A simili consultazioni possono partecipare istituti bancari privati o le loro associazioni. In altri processi di *soft law* gli attori non statali non hanno un ruolo formale, ma esercitano la loro influenza in modo informale mediante attività di lobbying nei confronti degli Stati o delle organizzazioni internazionali. In linea di principio spetta però agli Stati e alle organizzazioni internazionali stabilire il ruolo concreto degli attori non statali in questi processi.

- La *soft law* consente anche di stabilire **regole comportamentali** quando le informazioni assodate sono ancora insufficienti per permettere una regolamentazione definitiva giuridicamente vincolante. Se si rivelano inadeguate, queste regole possono essere modificate rapidamente.

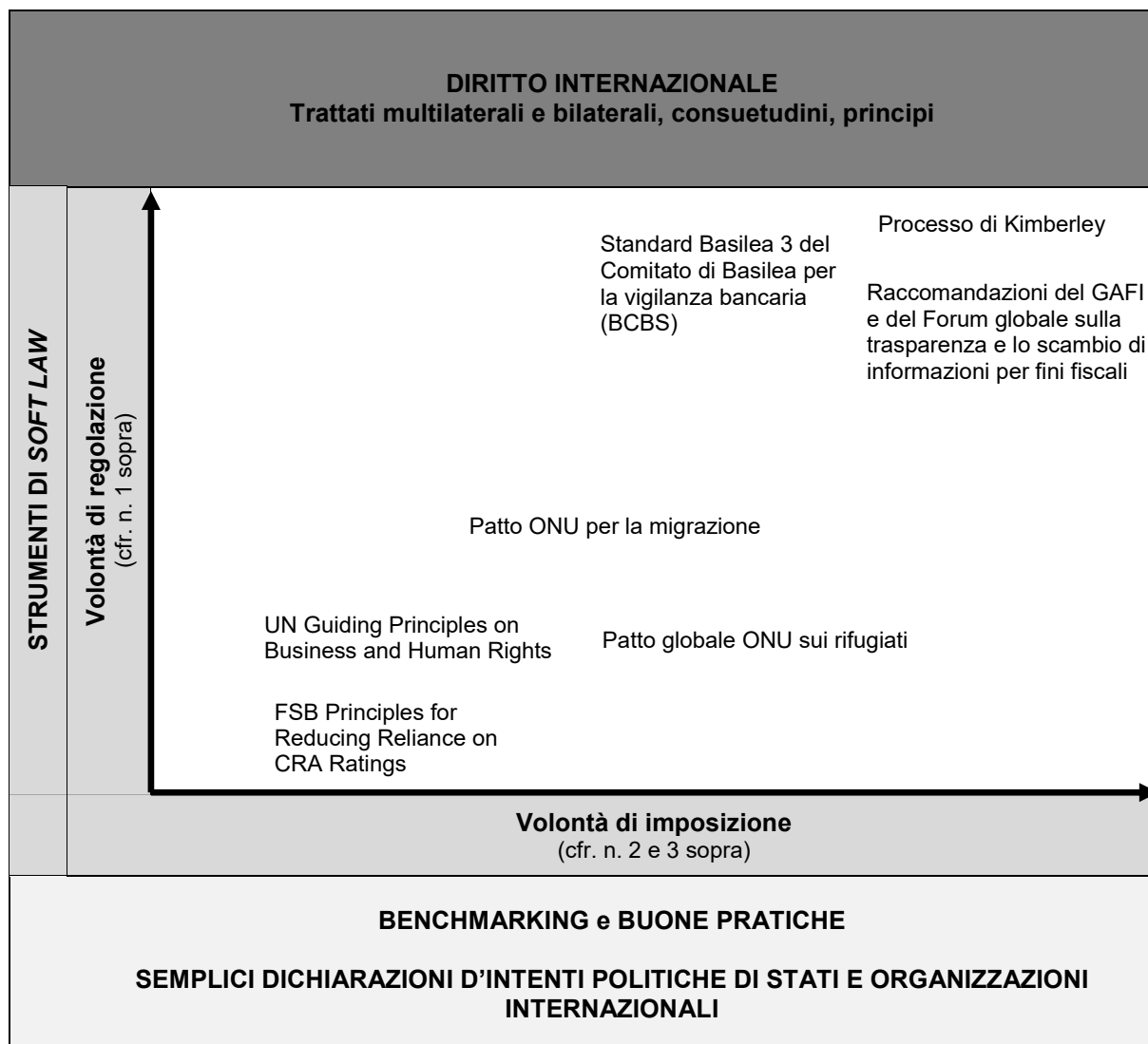
Gli strumenti di *soft law* trovano quindi sempre più spesso un impiego nei casi in cui, per uno o più dei motivi summenzionati, una regolamentazione giuridicamente vincolante non è possibile, non è auspicabile o è troppo dispendiosa e al contempo sussiste la **necessità di stabilire regole comportamentali internazionali** più concrete di semplici dichiarazioni d'intenti. La *soft law* è impiegata quindi **quale strumento a sé di regolazione delle relazioni internazionali** e non è più strettamente legata a norme e istituzioni di diritto internazionale. La *soft law* svolge questa funzione non solo all'interno delle organizzazioni internazionali, bensì anche al di fuori di esse, ad esempio negli organismi coordinati politicamente dal G20. Talvolta gli strumenti di *soft law* nascono e si affermano pertanto al di fuori dell'ordinamento internazionale vigente e delle organizzazioni internazionali.

7 Schema di riferimento sulle forme attuali di *soft law*

Poiché esistono innumerevoli forme di *soft law* non è possibile delimitarle e classificarle in modo inequivocabile. La seguente tabella, che illustra gli strumenti di *soft law* secondo la volontà, a livello internazionale, di regolazione e attuazione, può tuttavia essere utile per orientarsi, basandosi su tre caratteristiche.

1. **Portata e grado di dettaglio delle regole comportamentali:** se uno strumento di *soft law* prevede dettagliate regole di comportamento, la volontà di regolazione è forte. Se invece formula principi generali, la volontà di regolazione è minore. In genere essa è minore anche quando lo strumento si limita a rimandare a obblighi di diritto internazionale vigenti.
2. **Esistenza e configurazione di meccanismi di follow-up:** quanto più è rigorosa la vigilanza sul rispetto delle regole comportamentali, tanto maggiore è la volontà di imporle. Si va da esami dettagliati da parte di organismi internazionali (forte volontà di imposizione) a processi di autovalutazione e *reporting* (volontà di imposizione minore). Tali meccanismi possono essere integrati in un'organizzazione internazionale o creati ad-hoc per lo strumento specifico.
3. **Misure di ritorsione previste:** anche il fatto che lo strumento preveda misure di ritorsione concrete in caso di violazione delle regole comportamentali è un segno di forte volontà di imposizione. Se invece non sono previste misure di ritorsione o queste ultime non scaturiscono da norme già esistenti o dal contesto istituzionale in cui lo strumento si iscrive, la volontà di imposizione è tendenzialmente debole.

Figura 5: Schema di riferimento sui gradi di *soft law*



Questa tabella propone una presentazione dal punto di vista internazionale e non consente di formulare una **valutazione definitiva in merito alla rilevanza politica** di un determinato strumento di *soft law* per la Svizzera (cfr. n. 8.2 a proposito del criterio del carattere essenziale).

8 Il rapporto tra esecutivo e legislativo nella politica estera

8.1 La ripartizione costituzionale delle competenze

La partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law* va vista nel **contesto più ampio della separazione dei poteri in materia di politica estera**. Storicamente, a partire dalla fondazione dello Stato federale nel 1848 al Consiglio federale è attribuito un ruolo forte quando si tratta di difendere gli interessi del Paese verso l'esterno. Le Costituzioni del 1848 e del 1874 non contemplavano alcun diritto generale esplicito di partecipazione del Parlamento alla politica estera. L'Assemblea federale aveva tuttavia determinate competenze, segnatamente

nell'ambito delle alleanze e dei trattati con Stati esteri, della sicurezza esterna o delle dichiarazioni di guerra e degli accordi di pace (cfr. art. 85 n. 5 e 6 della vecchia Cost.¹³).

Nel XX secolo, i **diritti di partecipazione dell'Assemblea federale alla politica estera** sono stati **ampliati**: negli anni 1940 alle CPE del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati è stato attribuito lo statuto di commissioni a pieno titolo¹⁴ e negli anni 1960 è stata istituita una delegazione presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa¹⁵. Si è così rafforzata l'idea di cooperazione tra Consiglio federale e Parlamento negli affari di politica estera.

Accanto ai diritti di partecipazione del Parlamento, nel corso del XX secolo si è assistito a una **crescente penetrazione tra politica interna ed estera**, favorita in particolare dall'introduzione del referendum sui trattati internazionali nel 1921¹⁶ e dalle conseguenti discussioni di politica interna sui trattati internazionali. Con il passare del tempo anche i Cantoni sono sempre più spesso intervenuti nelle questioni di politica estera.

La **revisione totale della Costituzione del 1999 rispecchia** questa evoluzione. La **partecipazione del Parlamento** all'impostazione della politica estera è così stata inserita espressamente nella Costituzione (art. 166 cpv. 1 Cost.). La **gestione operativa della politica estera** resta invece di competenza del **Consiglio federale**. Quest'ultimo «cura» gli affari esteri salvaguardando i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale e rappresenta la Svizzera nei confronti dell'estero (art. 184 cpv. 1 Cost.). Vi è quindi una sovrapposizione tra le competenze dei due poteri in politica estera: si tratta di una «**collaborazione a quattro mani**»¹⁷. Questa interazione non significa però che i due poteri debbano fare la stessa cosa. Visti il suo rango nell'architettura costituzionale, la sua funzione di legittimazione e le sue modalità di lavoro, il **Parlamento** si presta a **cooperare alla formazione della volontà in merito alle questioni fondamentali e alle decisioni importanti di politica estera** (cfr. art. 24 cpv. 1 LParl). Oltre all'approvazione dei trattati internazionali (art. 166 cpv. 2 e art. 184 cpv. 2, secondo periodo, Cost.), in linea di massima ciò non implica tuttavia alcun diritto di codecidere o di impartire istruzioni. Un'**interazione efficiente** tra i due poteri presuppone quindi che Consiglio federale e Parlamento rispettino le loro competenze e i loro ruoli e si completino a vicenda nell'adempimento dei compiti previsti. Una ripartizione chiara delle competenze e dei compiti tra i due poteri è necessaria anche per evitare doppioni e processi a vuoto.

Quanto al ruolo dei **Cantoni**, la Costituzione stabilisce che gli affari esteri competono alla Confederazione, che deve però tener conto delle competenze dei Cantoni e salvaguardarne gli interessi (art. 54 cpv. 1 e 3 Cost.). Dal canto loro, i Cantoni hanno il diritto di partecipare alla preparazione delle decisioni di politica estera (art. 55 Cost.). Secondo la legge federale concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC)¹⁸, si tratta tra l'altro di garantire la considerazione degli interessi dei Cantoni nella preparazione e nell'applicazione delle decisioni della Confederazione in materia di politica estera e di fornire un sostegno interno alla politica estera della Confederazione. Ai Cantoni resta inoltre un margine, entro il quale possono organizzare autonomamente le loro relazioni estere (la cosiddetta «piccola politica estera»; cfr. art. 56 Cost.).

¹³ RU 11

¹⁴ Regolamento del Consiglio nazionale del 19 giugno 1945: Commissione degli affari esteri, Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale 1945, vol. II, pag. 233 segg.; verbale del Consiglio degli Stati del 20 settembre 1945: Commissione permanente degli affari esteri, verbali dell'Assemblea federale 1945, vol. 32, pag. 52 segg.

¹⁵ Cfr. p. es. verbali dell'Assemblea federale del 6 ottobre 1960, vol. 36, pag. 122.

¹⁶ Cfr. per una descrizione completa della genesi e della regolamentazione del referendum sui trattati internazionali all'epoca il messaggio del 23 ottobre 1974 sul riordinamento del referendum in materia di trattati internazionali, FF 1974 II 1113, n. 2.

¹⁷ Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale del 20 novembre 1996, FF 1997 I 1, pag. 369.

¹⁸ RS 138.1

Figura 6: Evoluzione della partecipazione alla politica estera

	Cost. 1848/1874	Cost. 1999
Rapporto tra Consiglio federale e Assemblea federale in materia di politica estera	<ul style="list-style-type: none"> - Separazione tra esecutivo e legislativo in materia di politica estera - Preminenza del Consiglio federale - Nessuna competenza generale esplicita di partecipazione del Parlamento alla politica estera - Singole competenze dell'Assemblea federale (p. es. nell'ambito delle alleanze e dei trattati con l'estero) 	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperazione tra esecutivo e legislativo in materia di politica estera - Preminenza del Consiglio federale - Diritto generale del Parlamento di partecipare alla formulazione della politica estera - Partecipazione del Parlamento alle decisioni fondamentali e alla formazione delle opinioni in materia di politica estera
Rapporto tra Confederazione e Cantoni in materia di politica estera	<ul style="list-style-type: none"> - Nessuna regolamentazione generale sulla partecipazione dei Cantoni alle decisioni di politica estera 	<ul style="list-style-type: none"> - Diritto dei Cantoni di partecipare alla preparazione delle decisioni di politica estera - Obbligo di rispettare le competenze e gli interessi dei Cantoni

L'idea alla base di questa evoluzione è quella di consolidare maggiormente la politica estera sia sul piano democratico sia su quello federalista nonché di coordinare meglio politica interna ed estera. Al tempo stesso occorre garantire che il Consiglio federale possa muoversi a livello operativo e strategico per difendere gli interessi della Svizzera in un contesto internazionale dinamico. È necessario pertanto trovare un **equilibrio tra il diritto di partecipazione alla politica estera dei diversi poteri e la salvaguardia della capacità di agire della Svizzera**. È a questa idea, su cui si fonda l'ordinamento costituzionale vigente, che si ispira il Consiglio federale in tutti gli affari di politica estera.

8.2 Impostazione dei diritti di partecipazione

Il principio di base, secondo cui occorre garantire sia l'interesse, democratico e federalista, alla partecipazione sia la capacità della Svizzera di agire in politica estera, non è nuovo.

Nel 1992, con l'introduzione dell'articolo 47^{bis}a nella legge sui rapporti fra i Consigli¹⁹ (LRC; abrogata il 1° dicembre 2003 con l'entrata in vigore della legge sul Parlamento), il Consiglio federale è stato obbligato a consultare le CPE su tutti i negoziati nell'ambito di organizzazioni internazionali che avrebbero potuto portare a decisioni direttamente applicabili in Svizzera o implicanti la modifica della legislazione svizzera. La revisione della legge intendeva dare alle commissioni la possibilità di influenzare l'andamento dei negoziati nelle organizzazioni internazionali, senza però mettere in dubbio la competenza del Consiglio federale per quanto riguardava la conduzione dei negoziati. Quest'ultimo era infatti libero di discostarsi dalle raccomandazioni delle commissioni²⁰. L'obbligo di consultazione di cui all'articolo 47^{bis}a LRC si basava quindi su un **criterio formale**, ossia sul fatto che le decisioni frutto di negoziati internazionali avrebbero modificato il diritto interno. La legge sul Parlamento (LParl) attualmente in vigore si fonda invece, per quanto riguarda la consultazione, sul **criterio del carattere essenziale** (art. 152 cpv. 3 LParl): stabilisce infatti che il Consiglio federale consulta le commissioni competenti per la politica estera in particolare in caso di progetti essenziali nonché prima di stabilire o modificare le direttive e linee direttrici concernenti il mandato per negoziati internazionali importanti. Le informa inoltre sullo stato di attuazione dei progetti o sull'andamento dei negoziati. Dai lavori preparatori emerge che per «progetti essenziali» si intendono anche gli strumenti di *soft law*, vale a dire le convenzioni «che non impongono alcun vincolo giuridico alla Svizzera ma ciononostante possono essere di importanza essenziale per la sua posizione nel contesto internazionale»²¹.

¹⁹ RU 1962 773

²⁰ Rapporto della commissione del Consiglio nazionale del 16 maggio 1991 sull'iniziativa parlamentare Riforma del Parlamento, FF 1991 III 493, 513 segg.

²¹ Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° marzo 2001, FF 2001 3097, 3228 seg.

In reazione alle iniziative parlamentari Aeschi 14.433 e Romano 14.474, che chiedevano un maggior coinvolgimento del Legislativo nell'ambito della *soft law*, il Consiglio federale ha adeguato l'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA) con l'aggiunta dell'articolo 5b. L'adeguamento è entrato in vigore il 1° agosto 2016²². L'articolo 5b OLOGA concretizza il concetto di «progetti essenziali»: le commissioni competenti per la politica estera sono consultate segnatamente quando l'attuazione di raccomandazioni o decisioni di organizzazioni o di organi internazionali richiede l'emanazione o la modifica sostanziale di una legge federale (lett. a) o la rinuncia all'attuazione comporta il rischio di gravi svantaggi economici o di altra natura, di sanzioni, di un isolamento della Svizzera o di un danno alla sua reputazione politica (lett. b) (cfr. il testo completo di questa disposizione nell'allegato 2). Non si tratta tuttavia di una descrizione esaustiva del criterio del carattere essenziale. Vi possono infatti rientrare anche altri strumenti con una rilevanza e portata politica simili per la Svizzera. Il Consiglio federale ha quindi accolto le richieste del Parlamento di essere coinvolto maggiormente anche nei progetti di *soft law*.

Figura 7: Esempi di interventi parlamentari in materia di *soft law*

<p>14.433 Iniziativa parlamentare Aeschi</p> <p>L'iniziativa chiedeva la creazione delle basi legali affinché le raccomandazioni e le decisioni dell'OCSE e delle sue agenzie specializzate fossero previamente soggette a un obbligo d'informazione e di consultazione da parte del Consiglio federale.</p>	<p>14.474 Iniziativa parlamentare Romano</p> <p>L'iniziativa chiedeva che il Parlamento fosse coinvolto nel processo decisionale e di approvazione anche nel caso di strumenti di <i>soft law</i>, se la loro attuazione poteva comportare modifiche alla legislazione interna.</p>
---	--

In merito alla partecipazione del Parlamento alla politica estera, negli scorsi anni sono stati depositati altri interventi, descritti in dettaglio nell'allegato 3.

Per quanto riguarda il coinvolgimento del Parlamento nei progetti di *soft law*, in generale il criterio fondamentale dovrebbe restare quello del **carattere essenziale**. Visti la quantità straordinaria di strumenti di *soft law* e i termini spesso brevi per pronunciarsi sulle nuove proposte, una partecipazione completa del Legislativo non è ipotizzabile e minerebbe la capacità della Svizzera di agire in politica estera. Nella pratica, il criterio del carattere essenziale pone però anche alcune difficoltà.

1. In assenza di una definizione chiara di *soft law* nel diritto internazionale, non è possibile procedere né a una classificazione univoca di ciò che rientra nella *soft law*, né a una categorizzazione. L'illustrazione degli strumenti di *soft law* in base alla volontà di regolazione e imposizione a livello internazionale serve quindi solo ad agevolare la riflessione, ma non permette di stabilire in modo inequivocabile criteri che definiscano il carattere essenziale.
2. Le valutazioni del carattere essenziale nell'ambito della politica interna ed estera possono divergere: è sempre possibile che un progetto di *soft law* risulti importante e di riflesso essenziale per la politica interna, pur non creando alcuna nuova norma nell'ambito della politica estera.
3. Distinzione tra forma e contenuto: ad avviare le discussioni sul Patto ONU per la migrazione è stato più il contenuto – il tema politicamente scottante della

²² RU 2016 2641

migrazione – che la forma quale strumento di *soft law*. Se si fosse trattato di un Patto ONU per rafforzare la sicurezza dell'aviazione civile, probabilmente avrebbe provocato meno discussioni e il criterio del carattere essenziale sarebbe forse stato valutato diversamente. In generale è difficile stabilire in modo definitivo le circostanze in cui un tema assume rilievo per la politica interna.

4. Il fatto che un progetto soddisfi il criterio del carattere essenziale può variare con il passare del tempo e a volte può essere stabilito solo a posteriori. Un esempio è costituito dal ruolo delle raccomandazioni del GAFI in materia di finanziamento del terrorismo che, dopo l'elaborazione iniziale nel 1989, con gli attentati dell'11 settembre 2001 sono state ampliate sul piano dei contenuti e hanno assunto molta più importanza a livello internazionale. A partire da tale data, tali norme sono diventate uno strumento fondamentale della politica finanziaria estera, in particolare per gli Stati Uniti che si sono impegnati molto di più sul piano politico per imporne il rispetto. Le norme tecniche sono così diventate uno strumento politico. Questa evoluzione non era però prevedibile al momento della loro elaborazione.

9 Proposta per le prossime tappe

Malgrado l'ampliamento dell'obbligo, per il Consiglio federale, di consultare le commissioni competenti su tutti i «progetti essenziali» e la concretizzazione, nel 2016, del «carattere essenziale» all'articolo 5b OLOGA, in passato si sono verificate situazioni in cui tale consultazione non è avvenuta o è stata insufficiente. Non si dovrebbe però saltare alla conclusione che le basi legali vigenti che disciplinano la consultazione delle commissioni competenti per la politica estera nell'ambito della *soft law* non funzionino o siano insufficienti. Si deve piuttosto considerare la formulazione aperta dell'articolo 152 LParl e che l'articolo 5b OLOGA, oltre a contenere i criteri menzionati espressamente, porta anche su altri progetti essenziali per la Svizzera. Bisognerebbe quindi innanzitutto applicare correttamente le disposizioni vigenti nonché attuarle in modo ancora più coerente in futuro.

Sono già stati elaborati strumenti a tal fine, ad esempio gli elenchi trimestrali che informano le CPE sulle attività in materia di politica europea ed estera o le Commissioni dell'economia e dei tributi (CET) sui progetti di politica estera in materia finanziaria e fiscale. Nella pratica, questi strumenti si sono rilevati efficaci. Oltre a fornire una panoramica degli affari correnti e futuri, creano anche trasparenza e rafforzano quindi la fiducia. Altri esempi sono le informazioni orali periodiche ad esempio della CET o le presentazioni scritte dettagliate dei dossier, destinate a informare anche i parlamentari sugli affari correnti, in particolare sui progetti di *soft law*.

I progetti di *soft law* non concernono solo il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), bensì tutti i dipartimenti. Per rafforzare il coinvolgimento del Parlamento nei progetti di *soft law* occorre quindi esaminare opzioni che non si limitino al DFAE e alle CPE, ma riguardino i vari dipartimenti e le varie commissioni parlamentari.

La partecipazione del Parlamento ai progetti di *soft law* può essere rafforzata sostanzialmente a due livelli:

- la Svizzera può contribuire maggiormente all'elaborazione della *soft law* a **livello internazionale**, consentendo anche al Parlamento di svolgere un ruolo più attivo. Varie organizzazioni internazionali hanno già introdotto meccanismi di consultazione sui progetti di *soft law* (p. es. l'OCSE e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa [OSCE]). Si potrebbe anche valutare la creazione di delegazioni parlamentari specifiche, che si occupino maggiormente dell'elaborazione della *soft law* nelle

organizzazioni pertinenti. Organizzazioni come il Consiglio d'Europa e l'OSCE dispongono già di un'Assemblea parlamentare, mentre l'OCSE si avvale di una rete parlamentare. Queste possibilità di partecipazione potrebbero essere un modello anche per altri organismi. L'attuazione dipende tuttavia molto dall'organismo internazionale in questione e dagli altri Stati membri. La possibilità di coinvolgere i parlamenti nazionali nelle organizzazioni internazionali richiede infatti di solito una modifica del trattato istitutivo e di conseguenza l'approvazione degli Stati membri;

- i **processi interni** nel rapporto tra Consiglio federale e Parlamento possono essere ottimizzati ed eventualmente adeguati per rafforzare la partecipazione del Parlamento. La seguente tabella mostra **le opzioni disponibili a tal fine con i relativi pro e contro**. Nel caso di ogni opzione bisogna valutare in particolare come rafforzare la partecipazione del Parlamento senza limitare la capacità del Consiglio federale di agire – soprattutto quando è necessaria un'azione rapida. Occorre inoltre considerare le risorse disponibili. Le opzioni descritte non si escludono a vicenda, ma possono anche essere combinate tra di loro. L'obiettivo è sfruttare meglio le basi legali vigenti anziché elaborarne di nuove.

Figura 8: Opzioni per migliorare il coinvolgimento del Parlamento nel settore della *soft law*

Opzione	Pro	Contro
<p>1</p> <p>Rafforzamento della consultazione delle commissioni competenti conformemente ai criteri che definiscono il carattere essenziale del progetto in questione secondo l'art. 5b OLOGA nonché consultazione dei presidenti delle commissioni parlamentari in casi urgenti secondo l'art. 152 cpv. 4 LParl</p>	<p>Le commissioni competenti sono consultate quando uno strumento di <i>soft law</i> soddisfa i criteri materiali che definiscono il carattere essenziale (emanazione o adeguamento di leggi federali, probabilità di ritorzioni contro la Svizzera o altri progetti essenziali per la Svizzera). Resta inoltre possibile consultare i presidenti delle commissioni parlamentari nei casi urgenti.</p>	<p>Il criterio del carattere essenziale può prestarsi a valutazioni divergenti tra Consiglio federale e Parlamento (cfr. n. 8.2 Impostazione dei diritti di partecipazione).</p>
<p>2</p> <p>Miglioramento dei documenti informativi destinati alle commissioni parlamentari</p>	<p>La leggibilità e la comprensibilità dei documenti informativi, come l'elenco trimestrale delle attività di politica estera o altri elenchi, sono migliorati in relazione ai progetti di <i>soft law</i> (p. es. tenendo conto dello schema di riferimento descritto al n. 7). In base a tali documenti, conformemente all'art. 152 cpv. 5 LParl le CPE o altre commissioni competenti possono inoltre chiedere al Consiglio federale di essere informate e consultate ulteriormente.</p>	<p>Le valutazioni dei progetti di <i>soft law</i> del Consiglio federale e del Parlamento possono essere divergenti (cfr. n. 8.2 Impostazione dei diritti di partecipazione).</p>
<p>3</p> <p>Integrazione dei rapporti all'attenzione del Parlamento (rapporto sulla politica estera, rapporto sulla politica economica esterna ecc.) con una sezione dedicata alla <i>soft law</i>.</p>	<p>Le commissioni competenti e l'Assemblea federale sono informate sugli sviluppi della <i>soft law</i> tempestivamente e in tutti i settori pertinenti. Il contenuto dei progetti di <i>soft law</i> può essere descritto e contestualizzato.</p>	<p>Il sistema non è efficace nei casi urgenti.</p>
<p>4</p> <p>Maggior coinvolgimento dei parlamentari nell'elaborazione della <i>soft law</i> (p. es. delegazione al Consiglio d'Europa)</p>	<p>Il Parlamento è coinvolto tempestivamente e direttamente mediante delegazioni (p. es. al Consiglio d'Europa) nell'elaborazione del progetto presso l'organismo internazionale competente.</p>	<p>L'attuazione dipende anche dall'organismo internazionale in questione e di conseguenza dagli altri Stati membri. In molti organismi bisognerebbe dapprima introdurre un meccanismo di coinvolgimento, il che richiederebbe una modifica del trattato istitutivo. Anche così il sistema prevede il coinvolgimento diretto di pochi parlamentari.</p>
<p>5</p> <p>Modifica dell'art. 5b cpv. 1 OLOGA: Una consultazione delle competenti commissioni di politica estera su progetti essenziali ai sensi dell'art. 152 cpvv. 3 e 4 LParl interviene segnatamente allorché: b. si tratta di questioni politiche importanti (l'attuale let. b diventa let. c).</p>	<p>Permette di chiarire che con il concetto di «progetti essenziali» non si intendono solo modifiche legislative nazionali e possibili sanzioni che comportano un indebolimento della posizione della Svizzera.</p>	<p>Possibile interpretazione divergente di questo criterio da parte del Consiglio federale e del Parlamento.</p>

6	Trasferimento dell'art. 5b OLOGA nella LParl	I criteri che disciplinano la consultazione sarebbero sanciti formalmente dalla legge, il che aumenterebbe la loro legittimità democratica in virtù della relativa decisione dell'Assemblea federale. Il disciplinamento dei diritti del Parlamento direttamente nella LParl anziché in un'ordinanza del Consiglio federale si iscriverebbe anche meglio nella sistematica generale.	Adeguamento legislativo senza alcuna modifica materiale. L'utilità pratica è quindi molto limitata.
---	---	--	---

Per tutte queste opzioni è importante tener presente che la cosa più efficace è uno **scambio il più possibile precoce** con il Parlamento: è infatti all'inizio dell'elaborazione dei progetti di *soft law* che la Svizzera ha le maggiori possibilità di influenza. Nelle fasi iniziali tuttavia sono sempre ancora molti gli interrogativi aperti e i dubbi ed è praticamente impossibile dire se un futuro strumento di *soft law* avrà un impatto a livello nazionale e in caso affermativo quale.

Dopo aver ponderato la situazione attuale e le opzioni descritte, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che non occorra elaborare nessuna nuova base giuridica. L'obiettivo di un maggior coinvolgimento parlamentare, condiviso dall'Esecutivo, può essere raggiunto adottando misure concrete nell'ambito degli strumenti vigenti, segnatamente l'articolo 52 LParl e l'articolo 5b OLOGA. A tal fine, il Consiglio federale è disposto a informare e coinvolgere in modo più approfondito il Parlamento sugli strumenti di *soft law*. Per adempiere meglio tale obbligo, il Consiglio federale propone di **attuare le opzioni 1-3, garantendo così un miglior coinvolgimento del Parlamento in relazione alla *soft law* nell'ambito delle basi legali vigenti.**

- **Rafforzamento della consultazione delle commissioni competenti sui progetti di *soft law* conformemente ai criteri che definiscono il carattere essenziale secondo le basi legali vigenti:** nell'ambito dei suoi affari comprendenti progetti di *soft law*, il Consiglio federale valuterà con particolare attenzione quando occorra informare il Parlamento (art. 152 cpv. 2 LParl) o consultarlo (art. 152 cpv. 3 LParl in combinato disposto con l'art. 5b OLOGA). Oltre che nei casi menzionati espressamente all'articolo 5b capoverso 1 OLOGA, il Parlamento sarà consultato anche sugli strumenti che hanno una portata analoga e assumono particolare rilevanza politica per la Svizzera.
- **Più peso e maggior leggibilità ai progetti di *soft law* rilevanti per la Svizzera negli elenchi delle attività in materia di politica europea ed estera e negli elenchi per altre commissioni parlamentari:** lo schema di riferimento riportato al numero 7 può facilitare tale compito. Visto il numero elevato di strumenti di *soft law*, ciò dovrebbe permettere al Parlamento di inquadrarli meglio, senza però formulare un giudizio definitivo sul significato politico dei singoli progetti.
- **Informazione e rapporti periodici sulla *soft law*:** almeno una volta all'anno, ciascun dipartimento presenterà nelle commissioni pertinenti una panoramica dei progetti di *soft law* rilevanti (in preparazione e in corso). I rapporti annuali dei vari dipartimenti e uffici, come la Segreteria di stato dell'economia (SECO), la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e il DFAE, informeranno espressamente sugli sviluppi nell'ambito della *soft law*. Le informazioni e i rapporti saranno iscritti all'ordine del giorno delle commissioni competenti. Oltre a informare tempestivamente e a contestualizzare i progetti di *soft law*, in questo modo si darà al Parlamento anche la possibilità di influenzarne l'elaborazione.

Il Consiglio federale ritiene che queste **tre misure pragmatiche e realizzabili rapidamente** consentiranno di ottenere di più che non creando nuove basi legali formali con procedure supplementari. In primo luogo aumenteranno la **trasparenza** nei confronti del Parlamento **sui progetti di *soft law* in discussione a livello internazionale e sul contesto in cui si iscrivono**. Questa trasparenza permetterà di rafforzare lo scambio reciproco tra Esecutivo e Legislativo sugli strumenti di *soft law*. Si continuerà a indire una consultazione formale conformemente all'articolo 5b OLOGA; negli altri casi se, in base ai vari rapporti annuali e agli elenchi strutturati, le commissioni competenti riterranno importante un determinato progetto di *soft law*, potranno chiedere di essere consultate secondo l'articolo 152 capoverso 5 LParl. Sarà così possibile uno scambio approfondito sugli strumenti di *soft law* anche in tali casi.

Il ruolo del Parlamento non si limiterà alla partecipazione all'elaborazione della *soft law*. Il Legislativo svolgerà infatti un **ruolo chiave anche nell'attuazione degli strumenti di *soft law*** che, a differenza dei trattati internazionali, non entrano automaticamente in vigore nel diritto svizzero, ma devono essere trasformati. Se per attuare uno strumento di *soft law* occorrerà adeguare una legge, si applicherà la procedura legislativa ordinaria. Spetterà quindi in ogni caso al Parlamento decidere se e in che misura intende attuare le regole comportamentali previste.

La **crescente rilevanza della *soft law* quale strumento di regolazione delle relazioni internazionali** è un dato di fatto. **Si tratta di un processo internazionale importante** che – per quanto prevedibile oggi – proseguirà anche nel prossimo futuro. Ciò offre alla Svizzera delle opportunità, ma comporta anche delle sfide che interessano **tutti gli attori della politica estera svizzera, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze**. Una maggior trasparenza e chiarezza nonché uno scambio più intenso sulla *soft law* sono quindi nell'interesse di tutti. Con le misure descritte, il Consiglio federale intende garantire una miglior attuazione dei diritti di partecipazione del Parlamento alla politica estera anche nell'ambito della *soft law*. Ciò rafforzerà infine anche la fiducia tra Esecutivo e Legislativo nell'ambito delle relazioni estere in generale.

ALLEGATO 1**Strumenti di *soft law* importanti per la Svizzera – esempi**

Settore	Esempi di strumenti di <i>soft law</i>	Link/osservazioni
Industria agroalimentare	Vari strumenti di <i>soft law</i> della Commissione per la Sicurezza Alimentare Mondiale (CFS), p. es.: a) Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of the national food security b) Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems	Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of the national food security: http://www.fao.org/3/a-y7937e.pdf Scopo delle linee guida volontarie è fornire agli Stati un sostegno pratico per la realizzazione progressiva del diritto a un'alimentazione adeguata nel contesto della sicurezza alimentare nazionale al fine di raggiungere gli obiettivi del Piano d'azione del Vertice mondiale sull'alimentazione. Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems: http://www.fao.org/3/a-au866e.pdf Scopo di questi principi è promuovere investimenti responsabili che migliorino la sicurezza alimentare e contribuiscano al riconoscimento del diritto a un'alimentazione adeguata nel contesto della sicurezza alimentare nazionale. La Svizzera ha presieduto il processo di elaborazione dei principi e dalla loro adozione (2014) si adopera in vari progetti per la loro attuazione.
	International Code of Conduct for the Use and Management of Fertilizers	http://www.fao.org/3/mz476en/mz476en.pdf Scopo del codice di condotta è aiutare Paesi e gruppi d'interesse dell'industria ad affrontare i molteplici e complessi problemi legati all'uso responsabile di concimi sia a livello delle aziende agricole sia a livello nazionale.
	OECD-FAO Guidance for Responsible Agriculture Supply Chains	https://mneguidelines.oecd.org/rbc-agriculture-supply-chains.htm La guida sostiene le imprese nell'adempimento del dovere di <i>due diligence</i> contribuendo così allo sviluppo sostenibile e prevenendo eventuali impatti negativi delle loro attività. La Svizzera ha partecipato attivamente all'elaborazione della guida e sostiene finanziariamente la fase pilota dell'implementazione.
Lavoro	Raccomandazioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), p. es. - Promotional Framework for Occupational Safety and Health Recommendation, 2006 (n. 197) - Employment Relationship Recommendation, 2006 (n. 198)	Le raccomandazioni dell'OIL completano le convenzioni adottate dalla Conferenza internazionale del lavoro e ne facilitano l'interpretazione. Promotional Framework for Occupational Safety and Health Recommendation, 2006 (n. 197) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312534:NO La raccomandazione concretizza e completa la Occupational Safety and Health Convention (1981, n. 155) per quanto riguarda la sicurezza e la salute dei lavoratori. Employment Relationship Recommendation, 2006 (n. 198) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312535:NO La raccomandazione, formulata in termini molto generici, riguarda la salute dei lavoratori.
Educazione e ricerca	Dichiarazione di Bologna del 1999 e Processo di Bologna	http://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf Il Processo di Bologna, avviato nel 1999, si propone di realizzare lo Spazio europeo dell'istruzione superiore. Obiettivo della riforma è promuovere la mobilità degli studenti e rafforzare la competitività dell'Europa a livello accademico. I 48 Stati partecipanti si riuniscono periodicamente.
Finanze e riciclaggio di denaro	Standard Basilea 2 e 3 del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) - Basilea 2: convergenza internazionale della	Basilea 2: https://www.bis.org/publ/bcbs128ger.pdf Per Basilea 2 si intende l'Accordo adottato nel 2004 dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) allo scopo di esaminare in modo completo e differenziato i rischi insiti nelle prassi bancarie. Basilea 3: https://www.bis.org/publ/bcbs189_de.pdf

	<p>misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali</p> <ul style="list-style-type: none"> - Basilea 3: schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari 	<p>Dopo la crisi finanziaria, il pacchetto di riforme Basilea 3 mirava a inasprire ulteriormente le prescrizioni in materia di fondi propri e liquidità.</p>
	<p>Insurance Core Principles dell'Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo (IAIS)</p>	<p>www.iaisweb.org L'IAIS riunisce oltre 150 membri di organi di vigilanza nel settore assicurativo e in parte di ministeri delle finanze. A rappresentare la Svizzera è la FINMA. https://www.finma.ch/it/finma/cooperazione-internazionale/policy-e-regolamentazione/iais/</p>
	<p>Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information (MMoU) dell'Organizzazione internazionale delle commissioni sui valori mobiliari (IOSCO)</p>	<p>https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD386.pdf Il memorandum d'intesa stabilisce standard in materia di consultazione, cooperazione e scambio di informazioni tra le commissioni sui valori mobiliari degli Stati membri.</p>
	<p>Raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria (GAFI)</p>	<p>http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf Le 40 raccomandazioni emanate dal Gruppo di azione finanziaria (GAFI) sono riconosciute a livello internazionale quali standard per lottare contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.</p>
	<p>Raccomandazioni del Forum globale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni per fini fiscali (OCSE)</p>	<p>https://www.oecd.org/tax/transparency Scopo del «Forum globale» è garantire l'attuazione di standard internazionali in materia di trasparenza e scambio di informazioni in ambito fiscale.</p>
	<p>Principles for Reducing Reliance on Credit Rating Agency-Ratings (CRA ratings) del Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB)</p>	<p>https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_101027.pdf Scopo dei principi è ridurre la dipendenza dalle agenzie di rating del credito (CRA): un'eccessiva fiducia nei rating può infatti compromettere la stabilità finanziaria.</p>
	<p>Recommandation du Conseil relative au Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune (OCSE)</p>	<p>https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0292 La raccomandazione esorta gli Stati membri a stipulare convenzioni contro la doppia imposizione conformemente al modello dell'OCSE.</p>
Sanità	<p>Global Health Security Agenda (GHS): Action Packages</p>	<p>https://www.cdc.gov/globalhealth/security/pdf/ghsa-action-packages_24-september-2014.pdf Scopo della GHS è sostenere l'attuazione del Regolamento sanitario internazionale dell'OMS, giuridicamente vincolante. Undici pacchetti di misure coprono vari aspetti della sicurezza sanitaria mondiale come la resistenza agli antibiotici, la vaccinazione e la formazione del personale sanitario.</p>
Corruzione nonché imprese e diritti umani	<p>Recommendation of the Committee of Ministers on codes of conduct for public officials (n. R(2000)10)</p>	<p>https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1ec La raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa mira a elaborare codici di condotta e regole che garantiscano l'integrità dei funzionari pubblici. Non si applica ai rappresentanti eletti, ai membri del Governo e ai funzionari di giustizia.</p>
	<p>UN Guiding Principles on Business and Human Rights</p>	<p>https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf I principi guida dell'ONU definiscono il quadro politico internazionale per gli obblighi statali di protezione, la responsabilità delle imprese in materia di rispetto dei diritti umani nonché l'accesso ai rimedi giuridici.</p>
	<p>Processo di Kimberley sul commercio di diamanti insanguinati</p>	<p>https://www.kimberleyprocess.com/en/what-kp Il processo di Kimberley, avviato nel 2000, ha portato a un sistema internazionale di certificazione per i diamanti grezzi estratti e commercializzati legalmente. L'obiettivo è in particolare prevenire il finanziamento di movimenti ribelli e conflitti civili.</p>
Diritti umani	<p>Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas</p>	<p>http://undocs.org/en/A/C.3/73/L.30 La dichiarazione contiene norme sui diritti della popolazione rurale e l'utilizzazione delle risorse naturali.</p>
	<p>Declaration on the Rights of Indigenous People</p>	<p>http://www.un-documents.net/a61r295.htm La dichiarazione ribadisce i diritti dei popoli indigeni nei confronti delle autorità statali.</p>

	Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities	https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/minorities.aspx La dichiarazione concretizza i diritti delle minoranze culturali e linguistiche nei confronti delle autorità statali.
Migrazione	Piano di azione di La Valletta nell'ambito del Processo di Khartoum	https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf Il piano di azione, adottato in occasione di un vertice tra capi di Stato e di Governo europei e africani, si basa su cinque pilastri: lotta contro le cause della migrazione irregolare, protezione e asilo, migrazione legale, lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, ritorno e reintegrazione.
	Patto ONU per la migrazione (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)	http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195 Il Patto per la migrazione negoziato dagli Stati membri delle Nazioni Unite mira a creare un quadro d'azione pratico per una migrazione sicura e regolamentata.
Sicurezza	Australia Group Guidelines	https://australiagroup.net/de/guidelines.html Scopo dell'Australia Group, che raggruppa Stati che condividono gli stessi valori e l'UE, è impedire la proliferazione di armi chimiche e biologiche tramite controlli delle esportazioni coordinati a livello internazionale.
	Basic Documents dell'Intesa di Wassenaar	https://www.wassenaar.org/app/uploads/2015/06/WA-DOC-17-PUB-001-Public-Docs-Vol-I-Founding-Documents.pdf L'Intesa di Wassenaar è un regime internazionali di controllo delle esportazioni, il cui obiettivo è impedire l'accumulo, con effetti destabilizzanti, di armi convenzionali e di beni che possono essere utilizzati a fini sia civili sia militari (i cosiddetti beni a duplice impiego o «dual use»). I Basic Documents contengono gli accordi politici tra gli Stati membri (buone pratiche) ed elenchi dei beni interessati (allegato).
	Documento di Montreux sulle società di sicurezza private	https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/Montreux-Broschuere_en.pdf Il Documento di Montreux offre una panoramica degli obblighi delle imprese militari e di sicurezza private impegnate in conflitti armati derivanti da norme di diritto internazionale. Contiene inoltre un elenco di buone pratiche intese ad assistere gli Stati nell'adozione di misure adeguate affinché possano adempiere i loro obblighi internazionali.
	Sendai Framework for Disaster Risk Reduction	https://www.unisdr.org/we/inform/publications/43291 Il quadro di riferimento negoziato nel marzo 2015 a Sendai (in Giappone) dagli Stati membri dell'ONU mira a ridurre i rischi di catastrofe esistenti e a prevenirne di nuovi facendo leva su sette obiettivi principali e quattro priorità di azione. La normativa si prefigge di ridurre sensibilmente, nei prossimi 15 anni (2015-2030), la perdita di vite umane e fonti di sostentamento, il degrado della salute nonché la distruzione del capitale economico, fisico, sociale, culturale e naturale di persone, imprese, Comuni e Paesi.
Ambiente ed energia	Dichiarazione di Johannesburg del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002	Johannesburg Declaration on Sustainable Development: http://www.un-documents.net/jburgdec.htm Johannesburg Plan of Implementation: http://www.un-documents.net/jburgpln.htm La Dichiarazione di Johannesburg è un documento politico sottoscritto dai capi di Stato e di Governo, con obblighi e proposte di attuazione per uno sviluppo sostenibile. Il piano di attuazione si prefigge di guidare le attività governative in questo ambito.
	Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile	http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E Il fulcro dell'Agenda 2030, negoziata dagli Stati membri dell'ONU, è costituito da 17 obiettivi principali e 169 sotto-obiettivi (Sustainable Development Goals, SDG), che combinano la lotta contro la povertà e lo sviluppo sostenibile in un'unica agenda.
	Vari strumenti di <i>soft law</i> del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS), p. es.: a) Cairo Guidelines and Principles for the Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes	Cairo Guidelines and Principles for the Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes: https://www.informe.org/sites/default/files/imported-documents/UNEP-CHW-COMP-GUID-CairoESMofHazardousWaste1987.English.pdf Le linee guida del Cairo formulano principi generali per una gestione ordinata ed ecocompatibile dei rifiuti tossici.

	b) London Guidelines for the Exchange of Information on Chemicals in International Trade	London Guidelines for the Exchange of Information on Chemicals in International Trade: https://www.jus.uio.no/lm/unep.chemicals.information.exchange.trade.london.guidelines.1989/portrait.pdf Scopo delle linee guida di Londra è garantire un uso ordinato e sicuro dei prodotti chimici, in particolare migliorando lo scambio di informazioni scientifiche, tecniche, economiche e giuridiche.
--	--	--

ALLEGATO 2**Norme giuridiche sulla ripartizione delle competenze nella politica estera della Svizzera****I. Disposizioni fondamentali in relazione con la *soft law***

Articolo 54 Cost.	Gli affari esteri competono alla Confederazione. La Confederazione tiene conto delle competenze dei Cantoni.
Articolo 55 Cost.	Collaborazione dei Cantoni alle decisioni di politica estera
Articolo 166 Cost.	Posizionamento dell'Assemblea federale nella politica estera; partecipa all'elaborazione della politica estera e vigila sulla cura delle relazioni con l'estero. Approvazione dei trattati internazionali
Articolo 184 Cost.	Competenza del Consiglio federale nella cura degli affari esteri salvaguardando i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale; competenza di firma e ratifica dei trattati internazionali; approvazione da parte dell'Assemblea federale
Articolo 24 LParl	Partecipazione dell'Assemblea federale alla politica estera: cooperazione dell'Assemblea federale alla formazione della volontà in merito alle questioni fondamentali e alle decisioni importanti di politica estera; approvazione di trattati internazionali
Articolo 60 LParl	Rappresentanza dell'Assemblea federale nelle organizzazioni internazionali e nella cura delle relazioni bilaterali
Articolo 150 LParl	Diritti d'informazione generali delle commissioni parlamentari
Articolo 152 LParl	Informazione e consultazione dell'Assemblea federale nell'ambito della politica estera: informazione sugli sviluppi importanti della politica estera; consultazione, per esempio, sui progetti essenziali e sulle direttive e linee direttrici concernenti il mandato per negoziati internazionali importanti
Articolo 5b OLOGA	Consultazione delle commissioni parlamentari competenti per la politica estera in caso di progetti essenziali ai sensi dell'articolo 152 capoversi 3 e 4 LParl, tra i quali possono rientrare raccomandazioni e decisioni di organizzazioni internazionali.

II. Testo delle disposizioni pertinenti**1. Costituzione federale**

Articolo	Autorità/determinazione della competenza	Testo
Articolo 54 Cost.	Confederazione/Cantoni	Affari esteri 1 Gli affari esteri competono alla Confederazione. 2 La Confederazione si adopera per salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese; contribuisce in particolare ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, contribuisce a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita. 3 La Confederazione tiene conto delle competenze dei Cantoni e ne salvaguarda gli interessi.
Articolo 55	Confederazione/Cantoni	Collaborazione dei Cantoni alle decisioni di politica estera 1 I Cantoni collaborano alla preparazione delle decisioni di politica estera che toccano le loro competenze o loro interessi essenziali. 2 La Confederazione informa tempestivamente e compiutamente i Cantoni e li consulta. 3 Ai pareri dei Cantoni è dato particolare rilievo nei settori che toccano loro competenze. In questi casi i Cantoni collaborano in modo appropriato ai negoziati internazionali.
Articolo 166 Cost.	Assemblea federale/Consiglio federale	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.

<p>Articolo 184 Cost.</p>	<p>Consiglio federale/Assemblea federale</p>	<p>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.</p>
---------------------------	--	---

2. Legge sul Parlamento (LParl)

Articolo	Autorità/competenza	Testo
<p>Articolo 24 LParl</p>	<p>Compiti dell'Assemblea federale</p>	<p>Partecipazione alla politica estera 1 L'Assemblea federale segue l'evoluzione internazionale e coopera alla formazione della volontà in merito alle questioni fondamentali e alle decisioni importanti di politica estera. 2 Approva i trattati internazionali nella misura in cui il Consiglio federale non sia autorizzato a concluderli autonomamente in virtù di una legge federale o di un trattato internazionale da essa approvato. 3 Approva mediante decreto federale i trattati internazionali sottostanti al referendum. Approva gli altri trattati internazionali mediante decreto federale semplice. 4 Collabora nelle associazioni parlamentari internazionali e cura le relazioni con i Parlamenti esteri.</p>
<p>Articolo 60 LParl in combinato disposto con ORInt</p>	<p>Delegazioni in assemblee internazionali</p>	<p>Delegazioni in assemblee internazionali e per la cura delle relazioni bilaterali L'organizzazione, i compiti e la procedura di delegazioni che rappresentano l'Assemblea federale in assemblee parlamentari internazionali o nelle relazioni bilaterali con parlamenti di Stati terzi sono disciplinati in un'ordinanza dell'Assemblea federale. Cfr. ordinanza dell'Assemblea federale del 28 settembre 2012²³ sulle relazioni internazionali del Parlamento (ORInt)</p>
<p>Articolo 150 LParl</p>	<p>Diritti di informazione delle commissioni</p>	<p>Diritti d'informazione generali Le commissioni e le sottocommissioni da esse istituite sono autorizzate, per l'adempimento dei loro compiti, a: a. invitare il Consiglio federale alle proprie sedute per ottenere informazioni, ed esigere rapporti dal medesimo; b. esigere che il Consiglio federale metta a loro disposizione documenti; c. d'intesa con il Consiglio federale, interrogare persone al servizio della Confederazione. 2 Le commissioni e le sottocommissioni non hanno diritto di esigere informazioni: a. [...] 3 [...] 4 Se tra una commissione e il Consiglio federale non vi è unanimità di vedute circa l'estensione dei diritti d'informazione, la commissione può appellarsi alla presidenza della Camera cui appartiene. La presidenza cerca di mediare. 5 La presidenza della Camera decide definitivamente se tra la commissione e il Consiglio federale è controverso se le informazioni richieste servano all'adempimento dei compiti della commissione secondo il capoverso 1. 6 Qualora ritenga che la commissione non abbia diritto alle informazioni secondo il capoverso 2 e la mediazione della presidenza sia rimasta infruttuosa, il Consiglio federale, invece di consentire la consultazione dei documenti, può presentare alla commissione un rapporto. 7 Per preparare la mediazione, la presidenza della Camera può prendere incondizionatamente visione dei documenti del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale.</p>

²³ RS 171.117

<p>Articolo 152 LParl</p>	<p>Informazioni e consultazione nell'ambito della politica estera</p>	<p>Informazione e consultazione nell'ambito della politica estera</p> <p>1 Le commissioni competenti per la politica estera e il Consiglio federale curano il contatto reciproco e lo scambio di opinioni.</p> <p>2 Il Consiglio federale informa regolarmente, tempestivamente e in modo completo le presidenze delle Camere e le commissioni competenti per la politica estera sugli sviluppi importanti della politica estera. Le commissioni competenti per la politica estera trasmettono queste informazioni alle altre commissioni interessate.</p> <p>3 In caso di progetti essenziali e di modifiche pianificate nella rete di rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere all'estero, nonché prima di stabilire o modificare le direttive e linee direttrici concernenti il mandato per negoziati internazionali importanti, il Consiglio federale consulta le commissioni competenti per la politica estera. Le informa altresì sullo stato di realizzazione dei progetti e sul proseguimento dei negoziati.</p> <p>3bis Il Consiglio federale consulta le commissioni competenti prima di applicare a titolo provvisorio un trattato internazionale la cui approvazione è di competenza dell'Assemblea federale. Rinuncia all'applicazione provvisoria se vi si oppongono le commissioni competenti di ambo le Camere.</p> <p>4 In casi urgenti il Consiglio federale consulta i presidenti delle commissioni competenti per la politica estera. I presidenti informano immediatamente le loro commissioni.</p> <p>5 Le commissioni competenti per la politica estera o altre commissioni interessate possono esigere che il Consiglio federale le informi o consulti.</p>
---------------------------	---	---

3. Ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)

Articolo	Autorità/competenza	Testo
<p>Articolo 5b OLOGA</p>	<p>Consiglio federale: consultazione delle commissioni competenti per la politica estera</p>	<p>Consultazione delle commissioni parlamentari competenti per la politica estera</p> <p>1 Le commissioni competenti per la politica estera sono consultate in caso di progetti essenziali ai sensi dell'articolo 152 capoversi 3 e 4 LParl segnatamente quando:</p> <p>a. in seguito all'attuazione di raccomandazioni o decisioni di organizzazioni internazionali o di organi multilaterali è necessario emanare o modificare sostanzialmente una legge federale; o</p> <p>b. la rinuncia all'attuazione di tali raccomandazioni o decisioni comporta il rischio di gravi svantaggi economici, di sanzioni, di un isolamento della Svizzera per la sua posizione divergente o di un danno alla sua reputazione politica oppure quando sono prevedibili altri seri svantaggi per la Svizzera.</p> <p>2 Una consultazione secondo il capoverso 1 ha luogo sulla base di un progetto di mandato del Consiglio federale. Nel caso di consultazioni urgenti secondo l'articolo 152 capoverso 4 LParl, la consultazione può aver luogo su posizioni provvisorie che la Svizzera intende sostenere nei negoziati.</p>

ALLEGATO 3

Interventi parlamentari sul rapporto tra il Consiglio federale e il Parlamento in materia di politica estera

18.4388 Interpellanza Béglé del 14 dicembre 2018 – Soft law. Un’interpretazione dinamica

Contenuto

L’interpellanza pone la seguente domanda: che cosa intende il Consiglio federale per soft law?

Parere del CF

Alla luce del fatto che era in corso di elaborazione il rapporto in risposta al postulato della CPE-S 18.4104, che si concentra sulla definizione di soft law, il CF ha ritenuto prematuro prendere al momento una posizione definitiva in merito alla definizione di soft law e ai suoi possibili sviluppi.

Parlamento

La deliberazione nelle camere non ha ancora avuto luogo.

18.4113 Mozione Romano del 29 novembre 2018 – Per una politica estera condivisa: «soft law» da sviluppare in concerto con il Parlamento.

Contenuto

La mozione incarica il CF di modificare l’art. 152 LParl precisando che l’Esecutivo deve, di regola, prima che il suo rappresentante nei consessi internazionali si esprima, coinvolgere il Parlamento nel processo decisionale e di approvazione di soft law o raccomandazioni internazionali.

Proposta del CF

Il 27 febbraio 2019, facendo riferimento al fatto che era in corso l’elaborazione del rapporto in risposta al postulato della CPE-S 18.4104, il CF ha proposto di respingere la mozione.

Parlamento

La deliberazione nelle camere non ha ancora avuto luogo.

18.4130 Mozione Minder del 29 novembre 2018 – Legittimazione nazionale e democratica delle importanti Convenzioni dell’ONU

Contenuto

La mozione incarica il CF di sottoporre al Parlamento un progetto di modifica della Costituzione e della LParl affinché le Convenzioni ONU che hanno un’importanza politica (come dichiarazioni, risoluzioni, carte, patti ecc.) siano legittimate democraticamente dalla Svizzera a livello nazionale prima della firma. Le Convenzioni ONU che hanno una particolare portata politica dovrebbero essere approvate dalle commissioni parlamentari competenti o dall’Assemblea federale.

Proposta del CF

Il 27 febbraio 2019, facendo riferimento al fatto che era in corso l’elaborazione del rapporto in risposta al postulato della CPE-S 18.4104, il CF ha proposto di respingere la mozione.

Parlamento

La deliberazione nelle camere non ha ancora avuto luogo.

18.4112 Interpellanza gruppo PPD del 28 novembre 2018 – Diritto di partecipazione del Parlamento nel caso di cosiddette «soft law». Qual è la precisa linea di azione del Consiglio federale?

Contenuto

L'interpellanza pone varie domande sulla consultazione e la partecipazione del Parlamento nel campo della soft law con riferimento al patto delle Nazioni Unite sulla migrazione.

Parere del CF

Nella sua risposta del 27 febbraio 2019, il Consiglio federale ha dichiarato in particolare che durante i negoziati per il Patto ONU sulla migrazione aveva più volte informato il Parlamento e lo aveva consultato in materia, che non aveva limitato i diritti di informazione e consultazione delle commissioni parlamentari competenti e che avrebbe analizzato il ruolo del Parlamento in materia di soft law nel rapporto in risposta al postulato della CPE-S 18.4104.

Parlamento

La deliberazione nelle camere non ha ancora avuto luogo.

18.3378 Mozione CPE-N del 19 marzo 2018 – Rapporti stilati da organizzazioni internazionali sulla Svizzera. Coinvolgimento del Parlamento nella procedura di consultazione.

Contenuto

Con la mozione la CPE-N ha incaricato il CF, in virtù dell'art. 152 LParl, di coinvolgere il Parlamento in modo appropriato nelle procedure di consultazione interne relative ai rapporti stilati da organizzazioni internazionali sulla Svizzera.

Proposta del CF

Il 9 maggio 2018 il Consiglio federale propose di respingere la mozione.

Parlamento

Il 5 giugno 2018 il CN ha accolto la mozione. La CPE-S ha condiviso il punto di vista del CF e respinto la mozione. Constatato tuttavia che la partecipazione delle CPE nel settore della politica estera rappresenta una grande sfida nell'attuale mondo globalizzato, la CPE discuterà un progetto di postulato che incarichi il Consiglio federale di stilare un rapporto, sulla cui base il Parlamento potrà poi occuparsi in modo approfondito della partecipazione alla politica estera.

14.433 Iniziativa parlamentare Aeschi del 20 giugno 2014 – Obbligo d'informazione e di consultazione delle commissioni legislative competenti in merito alle raccomandazioni e alle decisioni dell'OCSE e delle sue agenzie specializzate.

Contenuto

L'iniziativa chiedeva che fossero create le condizioni adatte affinché anche le raccomandazioni e le decisioni dell'OCSE e delle sue agenzie specializzate, analogamente a quanto previsto dall'art. 152 cpv. 3 LParl, fossero previamente soggette a un obbligo d'informazione e di consultazione nelle commissioni legislative competenti.

Reazione del CF

In risposta alle iniziative Aeschi e Romano, il CF ha proceduto ad una modifica dell'ordinanza OLOGA (art. 5b): in questo modo ha concretizzato l'espressione «progetti essenziali» contenuta nell'art. 152

Rapporto in adempimento del postulato 18.4104 della CPE-S

cpv. 3 LParl e migliorato l'attuazione dell'articolo. La modifica dell'ordinanza è entrata in vigore il 1° agosto 2016.

Parlamento

Il CN ha accolto l'iniziativa il 21 settembre 2016, il CS l'ha respinta il 9 marzo 2017 seguendo la raccomandazione della CPE-S. Per la maggioranza della CPE-S e del CS è stata sufficiente la modifica dell'ordinanza da parte del CF.

14.474 Iniziativa parlamentare Romano del 12 dicembre 2014 – Salvaguardare le competenze del Parlamento in materia di politica estera e legislazione interna

Contenuto

L'iniziativa chiedeva di completare l'art. 152 LParl inserendo un nuovo capoverso che chiarisse esplicitamente che il CF avrebbe dovuto, prima che il suo rappresentante nei consessi internazionali si esprima, coinvolgere il Parlamento nel processo decisionale e di approvazione di soft law o raccomandazioni internazionali, se l'attuazione delle stesse può comportare modifiche alla legislazione interna.

Reazione del CF

Cfr. sopra, Iniziativa parlamentare Aeschi.

Parlamento

La CPE-N diede seguito all'iniziativa il 2 luglio 2015, il CN la accolse il 21 settembre 2016. La CPE-S respinse l'iniziativa il 14 aprile 2016, mentre il CS la respinse il 9 marzo 2017.

16.456 Iniziativa parlamentare CIP-S del 25 agosto 2016 – Denuncia e modifica di trattati internazionali. Ripartizione delle competenze

Contenuto

L'iniziativa si era prefissa di elaborare un disciplinamento che stabilisse chi ha la competenza di denunciare un determinato trattato internazionale. Il disciplinamento rispetterà il principio del parallelismo delle competenze: se l'Assemblea federale o il Popolo hanno la competenza di approvare la conclusione di un trattato internazionale, essi avranno anche la competenza di approvarne la denuncia.

Parere del CF

Nella sua risposta del 15 agosto 2018, il Consiglio federale si disse favorevole a una nuova ripartizione delle competenze per la denuncia di trattati internazionali secondo il principio del «parallelismo materiale». Poiché ritenne che l'attuazione dell'iniziativa avrebbe necessitato anche di una base costituzionale, propose modifiche costituzionali e modifiche della LParl e della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione per attuare l'istanza dell'iniziativa a livello costituzionale e legislativo.

Parlamento

L'11 settembre 2018 il CS decise in deroga al progetto del CF un progetto di legge federale sulle competenze di concludere, modificare e denunciare trattati internazionali, che non prevedeva una base costituzionale. L'11 settembre 2018 il CS non entrò in materia sul disegno del CF di decreto federale sulle competenze in materia di denuncia dei trattati internazionali.

10.3366 Mozione CET-N del 2 giugno 2010 – Base legale per la conclusione di trattati internazionali da parte del Consiglio federale

Contenuto

La mozione aveva incaricato il CF di adeguare le basi legali affinché potesse concludere autonomamente trattati internazionali soltanto se autorizzato da una legge federale o da un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. Per quanto concerne i trattati di importanza minore, la cui approvazione deve restare di sua competenza esclusiva, il CF avrebbe dovuto proporre adeguamenti, come ad esempio un elenco degli ambiti interessati da integrare nella legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione. Si sarebbe trattato in particolare di impedire che il Parlamento fosse di nuovo costretto ad approvare a posteriori un trattato concluso dal CF, come era avvenuto nell'ambito della vicenda UBS-USA (accordo di assistenza amministrativa).

Proposta del CF

Il CF propose di accogliere la mozione e si dichiarò disposto a modificare l'art. 152 cpv. 3 LParl in modo tale da subordinare le sue decisioni sull'applicazione provvisoria all'accordo delle commissioni parlamentari competenti.

Parlamento

Il CN e il CS accolgono la mozione rispettivamente il 7 giugno 2010 e il 16 dicembre 2010. L'affare è stralciato dal ruolo nel CN il 16 aprile 2013 e nel CS il 2 dicembre 2013 nel contesto della trattazione dell'affare 12.069 (Oggetto del CF: Competenza di concludere trattati internazionali. Applicazione provvisoria e trattati di portata limitata). Le modifiche desiderate vengono introdotte tramite la legge federale del 26 settembre 2014²⁴ sulla competenza di concludere trattati internazionali di portata limitata e sull'applicazione provvisoria dei trattati internazionali (Modifica della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [OLOGA] e della LParl)

09.3361 Mozione CPE-N del 6 aprile 2009 – Convenzioni di doppia imposizione. Consultazione delle Commissioni della politica estera

Contenuto

La mozione aveva incaricato il CF di consultare le CPE prima di avviare negoziati sulla modifica di convenzioni di doppia imposizione (segreto bancario).

Proposta del CF

Il 13 maggio 2009 il CF propose di respingere la mozione per motivi di ordine formale dato che chiedeva l'attuazione di una disposizione di legge esistente.

Parlamento

Il CN accolse la mozione il 23 settembre 2009, il CS il 17 marzo 2010. Nel contesto della trattazione dell'affare 16.006 (Rapporto del CF: Mozioni e postulati dei Consigli legislativi 2015), il 22 settembre 2016 la mozione fu stralciata dal ruolo nel CS per la seconda volta.

08.3677 Mozione Fehr del 3 ottobre 2008 e 08.3637 Mozione Maury Pasquier del 3 ottobre 2008 – Ruolo della Svizzera nelle organizzazioni finanziarie internazionali. Consultazione del Parlamento

Contenuto, proposta del CF e reazione del Parlamento

Le mozioni Fehr e Maury Pasquier chiedevano di consultare il Parlamento in merito alle posizioni del CF in seno alle organizzazioni finanziarie internazionali quali FMI, BRI o G10. Il CF propose di

²⁴ RU 2015 969

Rapporto in adempimento del postulato 18.4104 della CPE-S

respingerele. La mozione Fehr fu respinta dal CN l'8 dicembre 2008, la mozione Maury Pasquier fu respinta dal CS il 9 dicembre 2008.