



Coinvolgimento del Parlamento nel settore della *soft law*

Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione delle Commissioni della politica estera del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati

del 1° dicembre 2021

Parole chiave



Soft law

Nel settore della politica estera, la *soft law* designa strumenti non giuridicamente vincolanti con un certo carattere normativo, elaborati in particolare nell'ambito delle organizzazioni internazionali.

Collaborazione a quattro mani

In politica estera le responsabilità si esercitano in maniera congiunta, come in una «collaborazione a quattro mani»: il Consiglio federale è incaricato della gestione operativa, mentre l'Assemblea federale provvede alle questioni fondamentali e all'approvazione dei trattati.



Strumenti di partecipazione del Parlamento

Oltre agli strumenti di carattere generale, in politica estera il Parlamento dispone di diritti di partecipazione specifici che riguardano anche il settore della *soft law*. Si tratta in particolare dei diritti di informazione e di consultazione.

Progetti essenziali

Il Consiglio federale deve consultare e informare le commissioni parlamentari circa i «progetti essenziali» in materia di politica estera. Tale concetto non è equivalente nelle diverse versioni linguistiche della legge federale sul Parlamento.



Criterio del carattere essenziale

Il criterio del carattere essenziale descrive la soglia a partire dalla quale il Consiglio federale deve coinvolgere il Parlamento in materia di politica estera. L'Amministrazione federale deve pertanto stabilire l'importanza dei progetti, compresi quelli di *soft law*.

Compendio

Il modo in cui il Parlamento partecipa nel settore della soft law è solo in parte appropriato. Nel raffronto internazionale i diritti del Parlamento in tale ambito sono ampi, ma necessitano di un'interpretazione, e l'ordinanza limita oggettivamente l'ambito di partecipazione. Visto che al suo interno la prassi non è uniforme, l'Amministrazione federale ha intrapreso iniziative volte ad armonizzarla. Non sono inoltre chiare le competenze delle commissioni parlamentari.

D'intesa con le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG), nell'estate del 2020 le Commissioni della politica estera (CPE) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare la partecipazione del Parlamento nel settore della soft law.

Nella seduta del 10 novembre 2020, la sottocommissione «Partecipazione del Parlamento nel settore della soft law» delle CPE ha deciso di incentrare la valutazione sulla prassi adottata dall'Amministrazione federale per informare o consultare il Parlamento in caso di progetti di soft law, confrontando anche il quadro legale della Svizzera con quello di altri Paesi.

A tal fine il CPA ha conferito un mandato esterno per un parere giuridico sul quadro legale svizzero e sul raffronto internazionale basato sui rapporti nazionali elaborati dall'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) su mandato del CPA. Quest'ultimo ha analizzato la prassi svizzera sulla scorta di cinque casi di studio di progetti di soft law, nei quali è stata esaminata la partecipazione del Parlamento sulla base di analisi di documenti e di interviste. Il CPA ha inoltre svolto interviste in tutti i dipartimenti e le segreterie delle commissioni parlamentari interessate ed esaminato le direttive esistenti. I principali risultati di tale analisi sono illustrati di seguito.

Gli ampi diritti di partecipazione del Parlamento svizzero riflettono la ripartizione delle competenze in materia di politica estera (n. 3.1)

Secondo la Costituzione federale, la politica estera compete in maniera congiunta all'Assemblea federale e al Consiglio federale, che la esercitano come in una «collaborazione a quattro mani». Questo conferisce al potere legislativo una posizione di forza, unica nel contesto internazionale. Tali spiccate competenze del Parlamento svizzero si traducono in diritti di partecipazione più estesi rispetto agli altri Paesi analizzati (n. 3.1).

La legge concretizza la partecipazione parlamentare, ma necessita di essere interpretata, mentre la disposizione nell'ordinanza è lacunosa (n. 3.2 e 3.3)

La legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl) è appropriata nella misura in cui concretizza gli strumenti e le procedure di partecipazione del Parlamento alla politica estera, ma deve essere interpretata (n. 3.2). Di contro, l'articolo dell'ordinanza che definisce gli oggetti per i quali il Consiglio federale deve consultare il Parlamento è lacunoso sotto diversi profili. Da un lato la precisazione è avvenuta a livello di ordinanza anziché a livello di legge e per mano del Consiglio federale anziché del Parlamento. Dall'altro l'articolo non è

formulato in modo preciso e limita il campo di applicazione della legge non sul piano giuridico, bensì nella prassi (n. 3.3).

Il grado di partecipazione delle unità amministrative nella soft law varia e la prassi di tali unità è eterogenea e poco sistematica in termini generali (n. 4.1)

Il CPA ha stilato un elenco dei progetti di soft law sviluppati dall'Amministrazione federale da cui emerge che tutti i dipartimenti sono interessati dalla soft law, benché in misura diversa. Particolarmente interessate sono numerose unità amministrative del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), nonché la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Per quanto concerne le modalità con cui stabilire se il Parlamento debba essere informato e consultato su un dato progetto, l'analisi effettuata dimostra che la procedura non è né sistematica in generale né omogenea: in alcuni casi si verifica se si tratta di un progetto di soft law prima ancora di accertarsi se sia importante e se occorre quindi coinvolgere il Parlamento; in altri ci si concentra sulla questione dell'importanza, senza stabilire se si tratti di soft law (n. 4.1). La prima modalità non è appropriata, in quanto la partecipazione del Parlamento non si limita alla soft law. Occorre per contro definire la natura dell'attività di politica estera in questione per poter stabilire la rispettiva soglia di importanza e definire così la partecipazione del Parlamento (n. 3.2).

Considerato che le procedure relative alla soft law sono problematiche, è attualmente in corso di elaborazione un'utile guida (n. 4.2 e 4.3)

I progetti di soft law e i loro processi di elaborazione assumono forme diverse ed evolvono costantemente. La definizione di soft law nel rapporto del Consiglio federale e le relative spiegazioni consentono di orientare la prassi, ma non sono abbastanza chiare e precise per inquadrarla in modo univoco (n. 4.2). In considerazione dell'applicazione disomogenea delle procedure in materia di soft law, il DFAE ha istituito un gruppo di lavoro proattivo sulla soft law che ha consentito di sensibilizzare i dipartimenti circa l'utilità di elaborare una guida sulla soft law. Pur rappresentando uno strumento apprezzato per orientare la prassi, la versione attuale di tale guida non riflette tuttavia l'ambito di partecipazione completo del Parlamento (n. 4.3).

Le competenze delle commissioni parlamentari in materia di partecipazione non sono chiare (n. 3.4 e 5.2)

Le «commissioni competenti per la politica estera», il cui ruolo principale consiste secondo la legge sul Parlamento nella partecipazione alla politica estera, sono le CPE, anche se la legge non lo indica in modo esplicito (n. 3.4). Da un'analisi della prassi emerge che le unità amministrative non sempre sanno quale commissione parlamentare coinvolgere. L'Amministrazione federale informa e consulta regolarmente altre commissioni, rispetto alle CPE, anche quando non vi è una richiesta specifica. Da questo punto di vista, l'informazione o la consultazione obbligatoria delle CPE apporta talvolta uno scarso valore aggiunto. D'altra parte le CPE non trasmettono in maniera sistematica le informazioni pertinenti alle altre commissioni competenti, a causa del volume considerevole di informazioni da elaborare e delle regole di accesso ai documenti (n. 5.2).

L'informazione e la consultazione del Parlamento sono complementari, ma non è sempre possibile farvi ricorso in modo organico (n. 5.1 e 5.3)

In linea di principio l'informazione, quale comunicazione unidirezionale, e la consultazione, quale comunicazione bidirezionale, tra il potere esecutivo e il potere legislativo sono complementari. Tuttavia le analisi del CPA dimostrano come, nella prassi, la scelta della comunicazione da adottare e il momento in cui farlo non siano evidenti per certi dipartimenti. L'Amministrazione federale utilizza diversi elenchi per informare le commissioni parlamentari sugli sviluppi importanti della politica estera. In tal modo esse possono disporre costantemente di una visione d'insieme, anche se il contenuto e la forma di tali elenchi non sono ottimali. Per quanto concerne la consultazione, nei documenti la posizione del Consiglio federale non appare sempre sufficientemente articolata da permettere alle commissioni di prendere una posizione documentata (n. 5.1). La legge prevede inoltre il coinvolgimento tempestivo del Parlamento, ma per l'Amministrazione federale è difficile individuare il momento opportuno, vista la costante evoluzione della soft law, nonché la calendarizzazione a livello delle commissioni parlamentari e delle organizzazioni internazionali o degli organi multilaterali. Dopo il caso del Patto globale ONU sulla migrazione, l'Amministrazione federale ha compiuto degli sforzi per effettuare la consultazione in una fase in cui sia ancora possibile plasmare lo strumento della soft law (n. 5.3).

Indice

Parole chiave	2
Compendio	3
1 Introduzione	8
1.1 Situazione iniziale e tematiche della valutazione	8
1.2 Metodologia	9
1.3 Struttura del rapporto	11
2 Partecipazione del Parlamento nel settore della <i>soft law</i>	12
2.1 Definizione di <i>soft law</i>	13
2.2 Elementi della partecipazione del Parlamento nel settore della <i>soft law</i>	14
2.2.1 Quadro legale	15
2.2.2 Determinazione del carattere essenziale	16
2.2.3 Interazione con il Parlamento	17
3 Quadro legale	18
3.1 Gli ampi diritti di partecipazione del Parlamento nel raffronto internazionale rispecchiano la ripartizione delle competenze nella politica estera della Svizzera	18
3.1.1 La ripartizione delle competenze in materia di politica estera nel raffronto internazionale	18
3.1.2 I diritti di partecipazione del Parlamento nel raffronto internazionale	20
3.2 Oggetti e soglie della partecipazione del Parlamento previsti nella LParl valgono anche per la <i>soft law</i> , ma necessitano di interpretazione	22
3.2.1 Oggetti della partecipazione	23
3.2.2 Soglie di partecipazione	24
3.2.3 Modalità della partecipazione	25
3.3 L'articolo 5b OLOGA è lacunoso sotto diversi profili	26
3.3.1 Livello normativo dell'articolo 5b OLOGA	26
3.3.2 Organo emanante dell'articolo 5b OLOGA	27
3.3.3 Campo di applicazione dell'articolo 5b OLOGA	28
3.3.4 Formulazione dell'articolo 5b OLOGA	30
3.4 Gli organi della partecipazione non sono definiti in modo chiaro nelle basi legali	31
4 Determinazione del carattere essenziale dei progetti di <i>soft law</i> da parte dell'Amministrazione federale	33
4.1 Le unità amministrative affrontano la questione della determinazione dei progetti in modo eterogeneo e poco sistematico	33
4.1.1 La prassi all'interno del DFAE	34
4.1.2 La prassi all'interno del DFF	35

4.1.3	La prassi all'interno del DEFR	36
4.1.4	Prassi all'interno degli altri dipartimenti	36
4.2	L'identificazione della <i>soft law</i> non è univoca nella prassi	37
4.3	La guida è utile per armonizzare la prassi ma non riflette in modo completo l'ambito di partecipazione del Parlamento	39
5	Interazione con il Parlamento	40
5.1	Le procedure di informazione e di consultazione sono complementari, ma la loro applicazione nella prassi non è sempre chiara	41
5.1.1	Procedure di informazione	41
5.1.2	Procedure di consultazione	44
5.2	La ripartizione delle competenze delle commissioni parlamentari in materia di politica estera non è chiara	46
5.3	Il Parlamento può partecipare, ma non sempre in modo efficace	47
6	Conclusioni	50
6.1	Gli ampi diritti di partecipazione del Parlamento svizzero riflettono la ripartizione delle competenze in politica estera (n. 3.1)	50
6.2	L'articolo 152 LParl concretizza gli strumenti di partecipazione, ma necessita di interpretazione, mentre l'articolo 5b OLOGA è lacunoso (n. 3.2 e 3.3)	51
6.3	I metodi seguiti dall'Amministrazione federale per determinare l'importanza dei vari progetti differiscono tra loro e in generale mancano di sistematicità (n. 4.1)	52
6.4	Considerato che le procedure relative alla «soft law» sono problematiche, è attualmente in corso di elaborazione un'utile guida (n. 4.2 e 4.3)	52
6.5	Le competenze delle commissioni parlamentari in materia di partecipazione non sono chiare (n. 3.4 e 5.2)	53
6.6	L'informazione e la consultazione del Parlamento sono complementari, ma non è sempre possibile farvi ricorso in modo organico (n. 5.1 e 5.3)	54
	Abbreviazioni	55
	Bibliografia e documenti di riferimento	57
	Persone intervistate	58
	Allegato 1: Approccio della valutazione	60
	Allegato 2: Criteri di valutazione	61
	Allegato 3: Casi di studio	63
	Impressum	73

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale e tematiche della valutazione

Il ricorso agli strumenti di *soft law* nell'ambito delle relazioni internazionali ha registrato un forte incremento. Talvolta le disposizioni di *soft law* giuridicamente non vincolanti costituiscono l'unica possibilità di giungere a un'intesa a livello internazionale. La maggiore flessibilità che le contraddistingue, rispetto ai trattati internazionali, ne consente l'adeguamento a una grande varietà di attori internazionali nonché l'adozione in maniera più semplice. In Svizzera, la legge sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl)¹ prevede l'obbligo di informare e consultare le commissioni competenti per la politica estera in particolare sui progetti essenziali della suddetta politica, compresa la *soft law*. Il Consiglio federale ha precisato tale concetto di progetti essenziali nel 2016 con l'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)². Negli ultimi anni il Parlamento ha tuttavia rilevato a più riprese la mancanza di partecipazione al settore della *soft law*. In adempimento di un postulato, il Consiglio federale ha auspicato il miglioramento dell'informazione fornita al Parlamento e uno scambio più intenso tra l'esecutivo e il legislativo nel settore della *soft law*, senza ravvisare la necessità di una modifica legislativa³.

In tale contesto, le Commissioni della politica estera del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CPE-N e CPE-S) hanno istituito la sottocommissione «Partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law*». Su richiesta di quest'ultima le commissioni hanno deciso, in occasione delle rispettive sedute del 30 giugno 2020 e del 14 agosto 2020, di chiedere alle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) di incaricare il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione sulla partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law*. Nelle rispettive sedute del 25 agosto 2020 e del 4 settembre 2020 le CdG hanno accettato tale richiesta, sottolineando che il CPA dovrebbe dare la priorità alle valutazioni legate alla crisi provocata dal coronavirus. Sulla base di una bozza di progetto del CPA, il 10 novembre 2020 la sottocommissione «soft law» delle CPE ha definito l'orientamento di tale valutazione, che risponde alle domande seguenti, ognuna delle quali è oggetto di risposta in un capitolo a sé stante.

- *Sul piano giuridico, la partecipazione del Parlamento nel settore della soft law è estesa nel confronto internazionale e disciplinata in modo appropriato?* (n. 3)

Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10)

² Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1)

³ Consultazione e coinvolgimento del Parlamento nel settore della *soft law*, Rapporto del Consiglio federale del 26.6.2019 in adempimento del postulato 18.4104, depositato dalla Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati il 12.11.2018.

- L'Amministrazione federale determina l'importanza dei progetti di soft law in maniera appropriata e sistematica? (n. 4)
- La partecipazione delle commissioni parlamentari è appropriata? (n. 5)

Nella sua seduta la sottocommissione «soft law» aveva altresì optato per una soluzione complementare, tesa ad approfondire l'analisi della prassi svizzera attraverso l'esame degli strumenti di *soft law* che coprono tutti i dipartimenti, tenendo conto dei vari canali di scambio tra esecutivo e legislativo. Non disponendo il CPA di risorse sufficienti, oltre a quelle necessarie per procedere alle valutazioni legate alla crisi del coronavirus, tale soluzione complementare non è stata realizzata.

1.2 Metodologia

Per rispondere alle domande sulla valutazione, il CPA ha esaminato la partecipazione nel settore della *soft law* attraverso diversi metodi di raccolta e di analisi dei dati. Tali metodi sono illustrati nella tabella 1. L'allegato 1 alla fine del rapporto illustra in modo schematico l'approccio della valutazione, mentre l'allegato 2 spiega in dettaglio i criteri di valutazione sui quali si è basato il CPA.

Panoramica della metodologia

Tabella 1

Domanda	Problematica	Mandati esterni	Casi di studio	Analisi documentale	Interviste
1	Estensione e appropriatezza del quadro legale	✓	(✓)	(✓)	
2	Appropriatezza e sistematicità della determinazione del carattere essenziale dei progetti di <i>soft law</i>		✓	✓	✓
3	Appropriatezza della partecipazione delle commissioni parlamentari		✓	✓	✓

Legenda: ✓ contributo principale, (✓) contributo secondario

Il CPA ha incaricato Anna Petrig (Prof. Dr. iur.) e Mareike Sinz (Ref. iur.) di formulare un *parere giuridico* sul quadro legale che disciplina la partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law* in Svizzera, nonché sul confronto tra il quadro legale svizzero e quello di altri Paesi⁴. Per tale confronto giuridico internazionale, l'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC), su mandato del CPA, ha redatto rapporti giuridici su Paesi nei quali il Parlamento, nei confronti del Governo, gode di un'assoluta posizione di forza, tale da rendere tanto probabili quanto possibili ampi diritti di partecipazione. I rapporti elaborati hanno riguardato Finlandia, Italia, Belgio

⁴ Petrig Anna, Sinz Mareike, *Rechtsgutachten zum Thema «Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law»*, 29.11.2021, su mandato del CPA, Basilea.

e Norvegia⁵. Nell'ambito del confronto giuridico internazionale, i risultati del presente rapporto sono stati successivamente integrati con quelli di uno studio condotto su Germania e Francia da una delle autrici del parere giuridico⁶.

Sono stati realizzati casi di studio al fine di approfondire l'analisi della prassi dell'Amministrazione federale nel processo di sviluppo di un progetto di *soft law*, della sua elaborazione nell'ambito di un'organizzazione internazionale o di un organo multilaterale, fino all'eventuale partecipazione del Parlamento. In un primo momento il CPA, nell'intento di selezionare i progetti di *soft law* oggetto dei casi di studio, ha stilato un *elenco dei progetti di «soft law»* sviluppati dall'Amministrazione dopo l'entrata in vigore dell'articolo 5b OLOGA, il 1° agosto 2016⁷. Tale elenco, basato su varie fonti⁸, è stato successivamente completato dalle segreterie di nove commissioni tematiche e dall'Amministrazione federale, per il tramite della Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). L'Amministrazione federale ha altresì annullato alcuni progetti registrati dal CPA in base a elenchi dell'Amministrazione federale poiché, tutto considerato, non adempivano i criteri stabiliti⁹.

In un secondo momento il CPA ha preselezionato tre progetti caratteristici per i *casi di studio*, sulla scorta di vari criteri. Il 3 marzo 2021 la sottocommissione «soft law» ha inoltre potuto selezionare un caso politicamente importante e un caso limite, il cui carattere di *soft law* era incerto. In conclusione i casi di studio selezionati sono i seguenti: la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali (*United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas* (UNDROP), il Patto globale ONU sulla migrazione, le revisioni del modello di convenzione fiscale dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), il progetto

⁵ I criteri di determinazione del carattere essenziale del potere legislativo rispetto al potere esecutivo nel sistema politico, la necessità di consenso all'interno del Governo e il ruolo del Parlamento nella ratifica dei trattati internazionali. Finlandia, Italia, Belgio, Norvegia e Danimarca sono stati identificati come Paesi nei quali la posizione istituzionale del Parlamento è comparativamente forte. Ai fini del raffronto internazionale il CPA ha scelto i primi quattro.

⁶ Sinz Mareike, *Internationales Soft Law und Fragen nach parlamentarischer Zustimmung: Eine Betrachtung im Rahmen eines deutsch-französisch-schweizerischen Rechtsvergleichs*, Zurigo, Schultess Verlag (in fase di stampa).

⁷ Vi rientrano anche i progetti avviati prima di tale data, ma che si protraevano nel periodo in esame.

⁸ L'allegato 1 (esempi) del Rapporto del Consiglio federale del 26 giugno 2019 in adempimento del postulato 18.4104, i rapporti annuali sulla politica estera, gli elenchi informativi trimestrali sui fatti di attualità in materia di politica estera trasmessi alle CPE e gli interventi parlamentari.

⁹ Alcuni progetti di *soft law* supplementari sviluppati dal Dipartimento federale dell'interno (DFI) sono stati trasmessi al CPA il 17.3.2021, dopo la scelta dei casi. Anche un elenco dettagliato dei progetti di *soft law* presso il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) è stato inviato al CPA solo in seguito.

di tassazione dell'economia digitale del Gruppo 20 (G20) e dell'OCSE¹⁰ e le dichiarazioni e risoluzioni del Consiglio ministeriale incaricato per gli affari spaziali degli Stati membri dell'Agenzia spaziale europea (ESA). L'allegato 3 riassume brevemente le informazioni contestuali e la cronologia di ognuno dei cinque casi di studio. Tali casi di studio sono consistiti nello svolgimento di un'analisi minuziosa volta, da un lato, a esaminare i documenti amministrativi esistenti e, dall'altro, a condurre interviste con le rispettive unità amministrative responsabili, a partire da maggio 2021.

Per quanto riguarda l'*analisi documentale*, il CPA si è concentrato sui regolamenti, sulle direttive e su altri documenti interni utilizzati dall'Amministrazione federale nell'ambito della partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law*. Per completare tale analisi, le segreterie delle commissioni parlamentari interessate hanno inoltre trasmesso dei documenti pertinenti al CPA, che può accedere ai verbali e ad altri documenti interni riguardanti l'elaborazione dell'articolo 5b OLOGA.

Al fine di mettere in evidenza la prassi relativa alla determinazione del carattere essenziale dei progetti di *soft law* e di partecipazione del Parlamento, il CPA ha condotto *interviste* con i vari dipartimenti da giugno ad agosto 2021, in particolare con i membri del gruppo di lavoro «soft law» istituito dall'Amministrazione. Interviste sono state condotte anche con le segreterie delle CPE, delle Commissioni dell'economia e dei tributi (CET) e delle Commissioni delle istituzioni politiche (CIP), individuate come le più interessate dalla *soft law*. L'elenco delle persone interpellate, anche nell'ambito dei casi di studio, è stato inserito alla fine del presente rapporto.

Al termine della raccolta e dell'analisi dei dati nell'agosto 2021, il CPA ha discusso i principali risultati provvisori con la direzione della DDIP. Dal canto loro i dipartimenti sono stati invitati a pronunciarsi sul progetto di rapporto e di parere giuridico tra settembre e ottobre 2021.

1.3 **Struttura del rapporto**

Dopo tale illustrazione della situazione iniziale, delle domande e della metodologia di valutazione, il numero 2 fornisce una breve definizione di *soft law*, come pure dei diversi elementi della partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law*, quali le basi legali, la determinazione del carattere essenziale da parte dell'Amministrazione federale e l'interazione con il Parlamento. A ciò fanno seguito i tre capitoli che rispondono ciascuno a una delle domande relative alla valutazione: il quadro legale è trattato nel numero 3, mentre il numero 4 riguarda la determinazione del carattere essenziale dei progetti di *soft law* da parte dell'Amministrazione federale e il

¹⁰ Per quanto riguarda il caso relativo al progetto di tassazione dell'economia digitale, il CPA aveva supposto che l'Amministrazione l'avesse eliminato dall'elenco e che quindi si trattasse di un caso limite. È emerso in seguito che si trattava di un malinteso: l'Amministrazione aveva modificato il titolo e corretto la registrazione sotto vari aspetti, cosicché il CPA non l'ha individuato. Parallelamente i chiarimenti successivi hanno dimostrato che le dichiarazioni e le risoluzioni dell'ESA rappresentavano un caso limite. Pertanto i casi scelti dalla sottocommissione erano comunque rappresentativi dei criteri di selezione e di questo il CPA ha informato i presidenti della sottocommissione «soft law» e della DDIP a marzo 2021.

numero 5 sviluppa la questione dell'interazione con il Parlamento. Il numero 6 contiene le conclusioni.

2 **Partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law***

Questo capitolo illustra per sommi capi il dibattito sull'argomento, per poi approfondire la definizione di *soft law* e i diversi elementi che determinano la partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law*.

Negli ultimi anni è stata criticata a più riprese la mancanza di partecipazione del Parlamento. Nel 2014 varie iniziative parlamentari hanno chiesto modifiche a livello legislativo che consentissero di migliorare la partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law*¹¹. A febbraio 2016 la Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) ha deciso di sospendere le deliberazioni sulle iniziative parlamentari in corso e di richiedere un rapporto al Consiglio federale. Quest'ultimo ha proposto di ampliare la partecipazione del Parlamento, delineando il concetto di progetti essenziali – per i quali l'articolo 152 capoverso 3 LParl prevede la consultazione delle commissioni parlamentari competenti per la politica estera – sotto forma di una direttiva del Consiglio federale, di creare una delegazione presso l'Assemblea parlamentare per le questioni concernenti l'OCSE e di fornire degli elenchi dei principali fatti di attualità di politica estera. La CPE-S ha accettato tali proposte, formulando tuttavia l'auspicio che la precisazione del concetto di progetti essenziali avvenga nell'ambito di un'ordinanza. Per controbilanciare la sospensione delle iniziative parlamentari il Consiglio federale ha consultato la CPE-S in merito al progetto di modifica dell'OLOGA.

Malgrado l'entrata in vigore il 1° agosto 2016 della nuova disposizione dell'ordinanza (art. 5b OLOGA), il dibattito parlamentare è ripreso alla fine del 2018 in occasione dell'esame del Patto globale ONU sulla migrazione¹². Successivamente la CPE-S ha depositato un postulato con il quale incaricava il Consiglio federale di presentare un rapporto sul ruolo crescente della *soft law* e sulle conseguenze di tale evoluzione per la Svizzera, nonché di indicare le eventuali modifiche legislative da apportare in

¹¹ Iv. Pa. Aeschi «Obbligo d'informazione e di consultazione delle commissioni legislative competenti in merito alle raccomandazioni e alle decisioni dell'OCSE e delle sue agenzie specializzate» del 20.6.2014 (14.433); Iv. Pa. Romano «Salvaguardare le competenze del Parlamento in materia di politica estera e legislazione interna» del 12.12.2014 (14.474).

¹² Po. Commissione della politica estera CS, «Consultazione e coinvolgimento del Parlamento nel settore della "soft law"» del 12.11.2018 (18.4104); interpellanza gruppo PPD, «Diritto di partecipazione del Parlamento nel caso di cosiddette "soft law"». Qual è la precisa linea di azione del Consiglio federale?» del 28.11.2018 (18.4112); Mo. Romano, «Per una politica estera condivisa: «soft law» da sviluppare in concerto con il Parlamento» del 29.11.2018 (18.4113); Mo. Minder, «Legittimazione nazionale e democratica delle importanti Convenzioni dell'ONU» del 29.11.2018 (18.4130); Iv. Pa. Gruppo UDC, «Far approvare il diritto non vincolante dall'Assemblea federale» del 29.11.2018 (18.466); interpellanza Bèglé, «Soft law. Un'interpretazione dinamica» del 14.12.2018 (18.4388).

materia di consultazione e partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law*¹³. Nel proprio rapporto in adempimento del postulato, il Consiglio federale ha proposto alcune opzioni per migliorare l'approccio alla *soft law* che non riguardano la legislazione, definendo anche il proprio concetto di *soft law*¹⁴.

2.1 Definizione di *soft law*

Partendo dalla constatazione che vi sono forme molto diverse di *soft law*, senza che vi sia una definizione chiara unanimemente accettata, nel suo rapporto in adempimento del postulato della CPE-S il Consiglio federale ha stabilito che si può dare soltanto una definizione negativa: la *soft law*, quale strumento di organizzazione delle relazioni internazionali, è costituita da regole comportamentali che si distinguono dalle dichiarazioni di intenti puramente politiche, in quanto esse *presentano un certo carattere normativo (law)*. Tali regole, pur esprimendo una volontà comune, non afferiscono tuttavia al diritto internazionale e *non sono giuridicamente vincolanti (soft)*¹⁵. Al di là di questi criteri, si può operare una distinzione segnatamente tra due concetti che comprendono progetti diversi che vanno sotto la definizione di *soft law*: il primo riconosce la qualità di *soft law* agli strumenti di un'organizzazione internazionale, agli strumenti di un organo multilaterale o agli strumenti ad hoc; il secondo comprende anche gli standard tecnici o le buone prassi e gli strumenti tra soggetti privati¹⁶. Nel proprio rapporto sul postulato, il Consiglio federale si è pronunciato a favore di un concetto di *soft law* che comprende gli strumenti che regolano le relazioni tra Stati oppure tra Stati e privati, escludendo tuttavia quelle tra privati¹⁷.

Nel parere giuridico formulato nell'ambito della presente valutazione, la definizione di *soft law* è stata ulteriormente elaborata nell'ottica della partecipazione del Parlamento. Secondo tale parere giuridico, la *soft law* è caratterizzata dai quattro criteri cumulativi illustrati di seguito¹⁸:

- *nessuna attribuzione a fonti del diritto internazionale*: uno strumento di *soft law* non può essere attribuito ad alcuna fonte di diritto internazionale, come i trattati internazionali, gli atti giuridici unilaterali o gli atti unilaterali direttamente vincolanti di organizzazioni internazionali;
- *contenuto generale e astratto*: come espresso dalla parola *law*, soltanto gli strumenti dal contenuto generale rientrano nel concetto di *soft law*. Si tratta quindi di strumenti che reggono una varietà indeterminata di persone e di fatti. Per contro, gli atti di natura individuale e concreta (come quelli emessi nell'ambito dell'applicazione del diritto) non si qualificano come *soft law*. Gli strumenti di *soft law* hanno dunque un contenuto «regolamentare» o «normativo»;

¹³ Po. Commissione della politica estera CS, «Consultazione e coinvolgimento del Parlamento nel settore della "soft law"» del 12.11.2018 (18.4104).

¹⁴ Consiglio federale (2019), Rapporto del 26.6.2019, pag. 5.

¹⁵ Consiglio federale (2019), Rapporto del 26.6.2019, pag. 5.

¹⁶ DFAE, *Soft law*, 11.8.2020, pag. 1.

¹⁷ Consiglio federale, Rapporto del 26.6.2019, pag. 6.

¹⁸ Parere giuridico, parte I/II.A.

- *forza normativa*: uno strumento di *soft law* deve avere una certa forza normativa, ossia una certa «volontà di modellare». In altre parole, le norme materiali di uno strumento devono orientare il comportamento dei destinatari e limitare così la loro libertà. Le norme istituzionali o procedurali di uno strumento (ad esempio i meccanismi di controllo) possono rafforzare l'effetto normativo e dimostrare una «volontà di imposizione». La forza normativa è un criterio graduale che corrisponde al primo criterio della definizione del Consiglio federale;
- *partecipazione dello Stato alla creazione o successiva «appropriazione» da parte dello Stato*: uno strumento di *soft law* richiede la partecipazione dello Stato, sia direttamente all'atto della sua creazione o adozione, sia indirettamente al momento della sua successiva «appropriazione», che può assumere forme diverse. Questo conferisce allo strumento legittimità e autorità. Tale criterio è preferibile alla proposta del Consiglio federale di escludere dalla *soft law* le norme di soggetti privati o non statali, soprattutto perché nel diritto internazionale la distinzione tra «pubblico» e «privato» non è evidente.

La presenza di queste quattro caratteristiche non vuol dire necessariamente che il Parlamento debba partecipare allo sviluppo di un progetto di *soft law*. Esistono invece determinate soglie di partecipazione del Parlamento che vengono valutate nell'ambito della determinazione del carattere essenziale di un progetto, come illustrato in dettaglio più avanti.

2.2 Elementi della partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law*

La partecipazione del Parlamento è determinata da vari elementi, rappresentati nello schema di analisi sottostante (figura 1). Ogni singolo elemento è l'oggetto di uno dei paragrafi che seguono.

Schema di analisi della partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law*

Figura 1



2.2.1 Quadro legale

La legislazione svizzera non cita esplicitamente la *soft law*; la partecipazione del Parlamento in questo settore si basa su disposizioni che riguardano la partecipazione del legislativo nella politica estera in generale. Secondo la Costituzione¹⁹, l'Assemblea federale e il Consiglio federale esercitano la responsabilità della politica estera in maniera congiunta come in una «collaborazione a quattro mani»²⁰. Tale concetto trova espressione in due articoli, che si completano a vicenda: l'articolo 184 capoverso 1 Cost. attribuisce al Consiglio federale il compito di curare gli affari esteri partendo dal principio della salvaguardia dei diritti di partecipazione dell'Assemblea federale; per contro l'articolo 166 capoverso 1 Cost. precisa che l'Assemblea federale partecipa all'elaborazione della politica estera²¹. Come precisato dall'articolo 24 capoverso 1 LParl, il Parlamento coopera alla formazione della volontà in merito alle questioni fondamentali e alle decisioni importanti di politica estera²².

L'articolo 152 LParl concretizza gli strumenti e le procedure di partecipazione del Parlamento nella politica estera. Le commissioni competenti per la politica estera e il Consiglio federale curano il contatto reciproco e lo scambio di opinioni (cpv. 1). 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 (cpv. 2). 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. (cpv. 3). In casi urgenti il Consiglio federale consulta i presidenti delle commissioni competenti per la politica estera. cpv. 4). Le commissioni competenti per la politica estera o altre commissioni interessate possono esigere che il Consiglio federale le informi o consulti (cpv. 5)²³. Stando alla letteratura giuridica e alla documentazione relativa alla genesi dell'articolo 152 LParl, i «progetti essenziali» di cui al capoverso 3 riguardano anche la *soft law*²⁴.

Tale concetto di «progetti essenziali» è concretizzato dall'articolo 5b OLOGA²⁵: secondo il capoverso 1, le commissioni competenti per la politica estera devono essere

¹⁹ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18.4.1999 (Cost.; RS **101**)

²⁰ Messaggio del 20.11.1996 concernente la revisione della Costituzione federale (FF **1997 I 1**)

²¹ Parere giuridico, parte 1/ III.A.1.

²² Parere giuridico, parte 1/ III.B.1.

²³ L'art. 152 LParl prevede altresì che il Consiglio federale consulti le commissioni competenti prima di applicare a titolo provvisorio o di denunciare urgentemente un trattato internazionale (cpv. 3^{bis}) e di rinunciarvi qualora le commissioni competenti di ambo le Camere vi si oppongano (cpv. 3^{ter}).

²⁴ Rapporto della CIP-N del 1.3.2001 sull'Iniziativa parlamentare Legge sul Parlamento (FF **2001** 3097, in particolare 3228); Tripet Cordier Florent, «Art. 152», in: Graf Martin, Theler Cornelia, von Wyss Moritz, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13.12.2002*, 2014, pag. 1044.

²⁵ RU **2016** 2641

consultate segnatamente quando in seguito all'attuazione di raccomandazioni o decisioni di organizzazioni internazionali o di organi multilaterali è necessario emanare o modificare sostanzialmente una legge federale (lett. a), o 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 (lett. b). Secondo il capoverso 2 la consultazione ha luogo sulla base di un progetto di mandato del Consiglio federale oppure, in caso di consultazioni urgenti, su posizioni provvisorie di negoziazione.

2.2.2 Determinazione del carattere essenziale

Successivamente all'annuncio di un progetto, in materia di politica estera l'unità amministrativa responsabile in seno all'Amministrazione federale deve determinarne il carattere essenziale per stabilire in quale maniera occorre coinvolgere il Parlamento nella sua elaborazione. Tale selezione dei progetti contempla altresì la *soft law*, poiché la legge non distingue tra progetti vincolanti di diritto internazionale, progetti di *soft law* o altri oggetti come le linee direttrici per la politica estera. Malgrado il rapporto del postulato del Consiglio federale indichi che la selezione basata sul «criterio del carattere essenziale» presenta difficoltà nella sua applicazione pratica²⁶, il Consiglio federale ritiene che sia preferibile continuare a effettuare la selezione secondo tale criterio²⁷. Su richiesta della sottocommissione «soft law», l'Amministrazione federale ha presentato altre opzioni per migliorare i processi interni di partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law*²⁸.

In tale contesto, nel luglio 2020 il DFAE (DDIP) ha istituito un gruppo di lavoro formato dai rappresentanti dei dipartimenti federali e della Cancelleria federale per assicurare il coordinamento dei lavori amministrativi²⁹. Alla luce dell'iniziativa del DFAE, nonché su proposta della DDIP, nel gennaio 2021 la Conferenza dei segretari generali (CSG) ha deciso, da un lato, che spettava alle Segreterie generali sensibilizzare gli uffici del loro dipartimento sul mandato di valutazione del CPA in corso e sull'importanza che le regole esistenti sulla *soft law* fossero applicate con coerenza dai vari dipartimenti federali. Dall'altro, essa ha stabilito che il gruppo di lavoro diretto dalla DDIP fosse incaricato di coordinare le risposte dei dipartimenti al CPA e di elaborare proposte relativamente a un'applicazione più coerente delle procedure relative alla *soft law* nell'ambito dell'Amministrazione federale³⁰.

²⁶ «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. (...) 2. Le valutazioni del carattere essenziale nell'ambito della politica interna ed estera possono divergere. (...) 3. Distinzione tra forma e contenuto. (...) 4. Il fatto che un progetto soddisfi il criterio del carattere essenziale può variare con il passare del tempo». Consiglio federale, Rapporto del 26.6.2019, pagg. 15–16

²⁷ Consiglio federale, Rapporto del 26.6.2019, pag. 15.

²⁸ Un coinvolgimento del Parlamento di carattere «organizzativo», «tematico» o basato su un «sistema di valutazione». DFAE, Lavori successivi del postulato 18.4104 della CPE-S, 29.10.2019.

²⁹ Nota informativa del DFAE al Consiglio federale del 29.7.2020.

³⁰ Nota informativa del DFAE al Consiglio federale del 26.1.2021.

Nell'ambito del proprio mandato, il gruppo di lavoro interdipartimentale sulla *soft law* ha sviluppato in particolare il progetto «Guida sulla “soft law”»³¹. Richiamandosi alla volontà del Consiglio federale di coinvolgere maggiormente il Parlamento nello sviluppo della *soft law* nel quadro delle basi legali vigenti, tale documento di sintesi funge da guida pratica in materia a beneficio dell'Amministrazione. Esso articola in varie fasi i processi di sviluppo di un progetto di *soft law* e risponde al contempo alle domande che si pongono a livello dell'Amministrazione³² circa la partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law*. Tale guida sulla *soft law* contiene anche un elenco di esempi di strumenti di *soft law* pertinenti per la Svizzera.

2.2.3 Interazione con il Parlamento

In caso di progetti di politica estera, compresi quelli di *soft law*, che presentano un carattere essenziale si pone la questione della partecipazione del Parlamento e dell'interazione effettiva tra Amministrazione federale e organi parlamentari, come pure tra gli stessi organi parlamentari. A tale riguardo il Parlamento dispone di strumenti di partecipazione specifici di politica estera³³. Nel caso della *soft law*, prevalgono l'informazione e la consultazione sui «progetti essenziali» secondo l'articolo 152 LParl (n. 3.2). Per adempiere il proprio obbligo di informazione delle commissioni competenti per la politica estera, il Consiglio federale ha introdotto in particolare elenchi informativi dei principali fatti di attualità verificatisi nel settore della politica estera da sottoporre alle CPE con cadenza trimestrale. Queste ultime sono tenute a informare le altre commissioni parlamentari. Il Consiglio federale deve altresì consultare le commissioni competenti per la politica estera in materia di «progetti essenziali». Infine ogni commissione può chiedere al Consiglio federale di essere informata o consultata.

Oltre ai diritti di partecipazione specifici per la politica estera, il Parlamento dispone di strumenti generali di partecipazione parlamentare, come i diritti dei deputati di ricevere informazioni e di presentare richieste attraverso gli interventi parlamentari. L'Assemblea federale partecipa altresì attraverso le delegazioni presso le Assemblee parlamentari internazionali³⁴ e intrattiene relazioni costanti con i parlamenti esteri (art. 24 cpv. 4 LParl).

³¹ DDIP: «Guida sulla *soft law*», progetto inviato al CPA il 5.8.2021. Al momento della presente valutazione (stato al 15.9.2021), tale documento non è ancora stato convalidato dalla CSG.

³² 1. Che cos'è la *soft law*? 2. È necessario un mandato per negoziare sulla *soft law* e quale istanza deve approvare lo strumento della *soft law*? 3. In che modo deve essere coinvolto il Parlamento? 4. In che modo devono essere coinvolti i Cantoni?

³³ Tripet Florent M., «Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik. Die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz», *Cahier de l'IDHEAP* 270 (2012), pag. 14; Parere giuridico, parte I/IV e V; Lanz Matthias, *Bundesversammlung und Aussenpolitik. Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung*, Dike Verlag AG, Zurigo/San Gallo 2020, pag. 224.

³⁴ Delegazioni permanenti presso l'Unione interparlamentare, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il Comitato parlamentare dell'Associazione europea di libero scambio, l'Assemblea parlamentare della Francofonia, l'Assemblea parlamentare dell'OSCE e l'Assemblea parlamentare dell'Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord.

3

Quadro legale

Il presente capitolo analizza l'estensione e l'adeguatezza del quadro legale svizzero circa la partecipazione del Parlamento nel settore della *soft law* (cfr. Criteri di valutazione, allegato 2). Sulla base del parere giuridico formulato nell'ambito della presente valutazione, il CPA è giunto alla conclusione che, nel raffronto internazionale, la partecipazione del Parlamento svizzero sia ampia (n. 3.1). L'articolo 152 LParl definisce gli strumenti e le procedure della partecipazione del Parlamento alla politica estera. Tale articolo è appropriato nella misura in cui concretizza gli oggetti, le soglie e le modalità di questa partecipazione, tuttavia necessita di interpretazione (n. 3.2). Per contro nell'articolo 5b OLOGA il livello normativo (ordinanza anziché legge) e l'organo emanante (Consiglio federale/Esecutivo anziché Parlamento/Legislativo) sono inadeguati. Nella prassi questa disposizione limita inoltre il campo di applicazione dell'articolo 152 LParl e la sua formulazione è imprecisa (n. 3.3). Inoltre, le competenze delle commissioni parlamentari non sono definite in modo chiaro nella LParl (n. 3.4).

3.1

Gli ampi diritti di partecipazione del Parlamento nel raffronto internazionale rispecchiano la ripartizione delle competenze nella politica estera della Svizzera

Nel raffronto internazionale, il Legislativo svizzero gode di ampie competenze in materia di politica estera; questo si riflette sugli importanti diritti di partecipazione di cui dispone, che talvolta trovano applicazione anche alla *soft law*.

3.1.1

La ripartizione delle competenze in materia di politica estera nel raffronto internazionale

Per quanto concerne la ripartizione delle competenze in materia di politica estera svizzera è determinante l'articolo 184 capoverso 1 Cost., secondo il quale il Consiglio federale cura gli affari esteri salvaguardando i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale. Similmente, l'articolo 166 capoverso 1 Cost. sancisce che l'Assemblea federale partecipa all'elaborazione della politica estera. La competenza in materia di politica estera è quindi esercitata assieme dal Consiglio federale e dal Parlamento in una particolare «collaborazione a quattro mani»; nella letteratura giuridica si parla di «*Gesamthandverhältnis*». Esecutivo e Legislativo hanno tuttavia competenze diverse: quale suprema autorità direttiva ed esecutiva dello Stato, il Consiglio federale è responsabile delle attività operative e dell'esecuzione della politica estera, mentre all'Assemblea federale spetta la competenza sulle decisioni di indirizzo e le questioni fondamentali³⁵.

Dal punto di vista del diritto comparato, tale competenza congiunta del potere esecutivo e del potere legislativo è unica nel suo genere. Il parere giuridico mette la

³⁵ Parere giuridico, parte I/III.A.1.

Svizzera a confronto con il Belgio, l'Italia, la Finlandia, la Norvegia, la Germania e la Francia (cfr. n. 1.2)³⁶. In particolare colpisce il fatto che in tutti gli altri Paesi la politica estera sia di esclusiva competenza del potere esecutivo³⁷.

Per quanto concerne la competenza del Parlamento nel partecipare alla politica estera, nell'*elaborazione della hard law internazionale* la Costituzione federale prevede che i trattati internazionali siano approvati dall'Assemblea federale, fatta eccezione per quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale (art. 166 cpv. 2 e art. 184 cpv. 2 Cost.). La partecipazione del Parlamento delimita così la competenza del Consiglio federale di concludere trattati. Nell'*elaborazione della hard law internazionale* il Legislativo, quale istanza di approvazione, dispone quindi di un diritto di veto di cui non dispone in altri ambiti della politica estera (*soft law* inclusa), che si può spiegare con il fatto che la funzione primaria del Parlamento consiste nell'attività legislativa. Spetta tuttavia comunque al Consiglio federale rappresentare la Svizzera all'estero, nonché negoziare, firmare e ratificare i trattati internazionali³⁸.

Dato che i trattati di diritto internazionale riguardano l'attività legislativa in quanto funzione primaria del Legislativo, essi sono assoggettati a un obbligo di approvazione non soltanto in Svizzera, ma anche in tutti i Paesi oggetto del raffronto. Tale obbligo di approvazione è tuttavia più esteso in Svizzera. In primo luogo poiché tutti i trattati devono essere approvati dall'Assemblea federale, tranne nel caso in cui il Consiglio federale sia stato autorizzato dal Legislativo a concludere tali trattati, mentre negli altri Paesi, eccetto il Belgio, solo una parte dei trattati deve essere sottoposta per approvazione al Legislativo. In secondo luogo in Svizzera è prevista l'approvazione da parte dell'Assemblea federale anche per la denuncia dei trattati internazionali (art. 24 cpv. 2 LParl), contrariamente a quanto avviene nei Paesi in esame, ad eccezione della Finlandia. Infine in Svizzera l'approvazione del Parlamento è necessaria anche per altri atti direttamente vincolanti di diritto internazionale, come le risoluzioni internazionali, le dichiarazioni unilaterali e i trattati internazionali ibridi o di diritto privato. Mentre anche la Finlandia e la Norvegia prevedono l'approvazione del Parlamento per le prime due tipologie, negli altri Paesi in esame tale approvazione è limitata ai trattati internazionali.³⁹

La *soft law* non è una fonte del diritto internazionale e pertanto non è direttamente vincolante per definizione (cfr. n. 2.1). Ciò spiega per quale motivo in Svizzera la *soft law* non sia soggetta all'obbligo di approvazione da parte dell'Assemblea federale⁴⁰. Lo stesso vale per tutti gli altri Paesi in esame, dove per la *soft law* non è prevista alcuna approvazione da parte del Parlamento⁴¹.

36 Parere giuridico, parte 2/I.B.

37 Parere giuridico, parte 2/II.A.

38 Parere giuridico, parte 1/III.A.2.

39 Parere giuridico, parte 2/II.C.

40 Parere giuridico, parte 1/III.A.2.

41 Parere giuridico, parte 2/II.C.

3.1.2

I diritti di partecipazione del Parlamento nel raffronto internazionale

In tutti i Paesi esaminati sussistono determinati diritti di partecipazione del Parlamento. Tuttavia in nessuno di essi sussistono diritti di partecipazione specifici esclusivi della *soft law*, neanche in Svizzera. Nella maggior parte dei Paesi la partecipazione si espleta nell'ambito dei diritti di partecipazione generali del Parlamento, nonché, in alcuni casi, attraverso diritti di partecipazione specifici relativi alla politica estera⁴². In particolare si può operare una distinzione di carattere generale tra diritti di informazione e diritti di consultazione, che a loro volta possono essere di massima distinti tra i diritti che gli Esecutivi sono tenuti a rispettare (nel parere giuridico «*Bringschuld*») e quelli che i Parlamenti devono attivamente far valere (nel parere giuridico «*Holschuld*»)⁴³. In alcuni casi il Legislativo ha anche il diritto di fornire pareri, mentre l'Esecutivo ha il diritto di conferire mandati. In questa sezione sono messi a confronto i diritti che sussistono nei Paesi in esame con quelli esistenti in Svizzera. Nel numero 3.2 si analizzano i diritti di partecipazione del Parlamento svizzero.

I diritti di informazione concepiti come un obbligo per l'Esecutivo («Bringschuld») garantiscono al Parlamento un livello minimo di conoscenza circa i progetti di *soft law* in corso e di conseguenza la capacità di influire su di essi attraverso altri strumenti⁴⁴. Tale obbligo di informazione da parte del Consiglio federale sugli sviluppi importanti della politica estera è disciplinato nell'articolo 152 capoverso 2 LParl. Per contro, nei Paesi in esame non sussiste un obbligo di informazione analogo da parte dei Governi. Soltanto in Finlandia il Governo è tenuto «all'occorrenza» a informare una determinata commissione sugli affari di politica estera. Il concetto di «occorrenza» non è tuttavia definito precisamente, il che lascia dunque un ampio margine di manovra⁴⁵.

In tutti i Paesi esaminati il Parlamento dispone comunque in via generale di *diritti di informazione intesi come «Holschuld», che il Legislativo deve quindi attivamente sollecitare*. In Svizzera possono esigere di essere informati i singoli parlamentari come pure le commissioni, anche per quanto riguarda i progetti di *soft law*, sia preservando il segreto d'ufficio (art. 7 o 150 LParl) sia pubblicamente mediante interventi finalizzati all'informazione (interpellanze, richieste, ora delle domande). Diritti analoghi sussistono anche nei Paesi in esame. Soltanto in Germania il diritto di informazione non contempla la cosiddetta sfera essenziale della responsabilità esecutiva, nella quale dovrebbero normalmente rientrare i progetti di *soft law*⁴⁶.

Conformemente all'articolo 152 capoverso 3 LParl l'Assemblea federale ha un *diritto di consultazione, concepito come un obbligo dell'Esecutivo di consultare il Legislativo («Bringschuld»)*, che non si riscontra in modo analogo in nessun altro Paese analizzato. In Finlandia la commissione summenzionata può fornire un parere, ma per farlo è necessario che il rispettivo presidente convochi un dibattito nel plenum.

42 Parere giuridico, sintesi/II.B.

43 Parere giuridico, sintesi/I.F.

44 Parere giuridico, parte 1/V.A.

45 Parere giuridico, sintesi/II.D–F.

46 Parere giuridico, sintesi/II.D–F.

In Norvegia il Governo è tenuto, in determinate circostanze, alla convocazione e all'audizione di una commissione ad hoc prima di prendere «decisioni importanti». In «casi particolari» la commissione può fornire un parere. Tuttavia la limitazione relativamente alle «decisioni importanti» e ai «casi particolari» che vige in Norvegia restringe molto l'obbligo di consultazione rispetto a quello al quale deve attenersi il Consiglio federale⁴⁷.

Nessun Parlamento dei Paesi in esame dispone di un *diritto di consultazione secondo il quale il Legislativo deve chiedere di essere consultato («Holschuld»)*. Per contro in Svizzera le commissioni parlamentari possono esigere una consultazione in base all'articolo 152 capoverso 5 LParl⁴⁸.

Anche in Svizzera i *pareri* espressi nell'ambito delle consultazioni non sono giuridicamente vincolanti e hanno una valenza esclusivamente politica. Questo vale altresì per le risoluzioni che possono essere formulate dal potere legislativo in Belgio, Germania e Francia, benché in quest'ultimo Paese sia stabilito espressamente che tali risoluzioni non possono contenere direttive per il Governo. In Svizzera esiste la possibilità da parte delle Camere federali di rilasciare dichiarazioni su «avvenimenti o problemi importanti» di politica estera; tuttavia questo tipo di dichiarazione è difficilmente utilizzabile per i progetti di *soft law*⁴⁹. Il Parlamento svizzero ha inoltre la facoltà, anche nell'ambito della politica estera, di prendere decisioni preliminari circa obiettivi, principi, criteri e misure ricorrendo a decisioni di principio e programmatiche. Se il Consiglio federale si discosta da tali decisioni, è tenuto a motivarlo. Secondo il parere giuridico, le decisioni di principio e programmatiche sono di fatto più vincolanti delle risoluzioni, per via del loro orientamento alla pianificazione e alla strategia, ma meno adeguate alla partecipazione in caso di progetti di *soft law* concreti⁵⁰. Nell'ambito del Patto globale ONU sulla migrazione è tuttavia questa la forma di partecipazione proposta dal Consiglio federale nel suo messaggio⁵¹.

In Svizzera il Parlamento può inoltre conferire al Governo *mandati* attraverso postulati e mozioni. Mediante il postulato, incarica il Consiglio federale di verificare l'opportunità di adottare una determinata misura, ad esempio aderire a un determinato strumento di *soft law*. Con la mozione, le Camere federali obbligano invece il Consiglio federale ad attuare una misura, ad esempio avviare un determinato progetto di *soft law* a livello internazionale. Per contro il Legislativo non dispone di strumenti legali che gli consentono di obbligare il Consiglio federale ad aderire a uno strumento di *soft law*, in quanto l'adesione è di competenza dell'Esecutivo⁵². Lo strumento della mozione esiste anche in Italia, dove tuttavia ha carattere esclusivamente politico, essendo sprovvisto di qualsiasi valenza giuridica. Per quanto concerne il postulato non si riscontra alcuna corrispondenza in nessuno dei Paesi in esame⁵³.

47 Parere giuridico, sintesi/II.D–F.

48 Parere giuridico, sintesi/II.D–F.

49 Parere giuridico, sintesi/II.D–F.

50 Parere giuridico, sintesi/I.E, parte 1/IV.B.1.c e parte 2/III.A.2.

51 Con il messaggio concernente il Patto globale ONU sulla migrazione del 3.2.2021 (FF 2021 359) il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il disegno una decisione di principio e programmatica sotto forma di decreto federale semplice. Le Camere federali hanno sospeso l'elaborazione di tale oggetto (stato: 1.11.2021).

52 Parere giuridico, parte 1/IV.B.

53 Parere giuridico, sintesi/II.D–F.

Nel complesso emerge con chiarezza come il Parlamento svizzero, anche rispetto ad altri Paesi che si contraddistinguono per una posizione relativamente forte del potere legislativo, goda di più ampie competenze in materia di politica estera. Anche i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale sono più ampi. L'obbligo di informazione dell'Esecutivo circa gli avvenimenti della politica estera crea la premessa per una maggiore partecipazione del Legislativo, il quale gode dei diritti di informazione e di consultazione in materia di politica estera e può anche ricorrere agli interventi parlamentari. Per contro negli altri Paesi analizzati i diritti di partecipazione alla politica estera si configurano al massimo come un diritto generale di informazione che il Legislativo deve però sollecitare attivamente («*Holschuld*»).

3.2 Oggetti e soglie della partecipazione del Parlamento previsti nella LParl valgono anche per la *soft law*, ma necessitano di interpretazione

La collaborazione a quattro mani in materia di politica estera tra Legislativo ed Esecutivo, prevista nella Costituzione, è concretizzata nell'articolo 24 capoverso 1 LParl: l'Assemblea federale coopera alla formazione della volontà in merito alle questioni fondamentali e alle decisioni importanti di politica estera. Il termine usato nella versione tedesca, «*Grundsatzfragen*» («questioni fondamentali»), in politica estera rimanda piuttosto ad aspetti di pianificazione strategica, mentre il termine «*Entscheide*» («decisioni») si riferisce piuttosto a progetti concreti di politica estera, come quelli normativi. Da ciò si evince come la partecipazione del Parlamento riguardi tutti gli aspetti della politica estera e pertanto anche la *soft law*⁵⁴. Tuttavia l'articolo 24 capoverso 1 LParl stabilisce espressamente altresì che il Parlamento interviene solo nelle questioni «importanti», creando così una soglia di partecipazione (cfr. anche n. 3.2.2)⁵⁵.

L'articolo 152 LParl concretizza gli strumenti e le procedure della partecipazione del Parlamento alla politica estera. Il capoverso 1 stabilisce che l'Assemblea federale⁵⁶ e il Consiglio federale curano il contatto reciproco e lo scambio di opinioni. Gli altri capoversi precisano le modalità di partecipazione circa l'informazione (comunicazione unilaterale da parte del Consiglio federale all'Assemblea federale) e la consultazione (comunicazione reciproca tra Consiglio federale e Assemblea federale), intese rispettivamente come obbligo nei confronti dell'Esecutivo («*Bringschuld*») o come responsabilità di agire del Legislativo («*Holschuld*»). I diritti di partecipazione riguardano diversi oggetti, che in caso di «*Bringschuld*» dell'Esecutivo prevedono una soglia di partecipazione a partire dalla quale il Consiglio federale è tenuto a coinvolgere l'Assemblea federale. Le indicazioni fornite sulle modalità e sul momento di tale partecipazione sono indicate solo in parte⁵⁷. La tabella 2 fornisce una panoramica strutturata dei diritti di informazione e di consultazione secondo l'articolo 152 LParl.

⁵⁴ Nella versione francese è citato per contro soltanto un oggetto della partecipazione, segnatamente le «*questions importantes*».

⁵⁵ Parere giuridico, parte I/III.B.1.

⁵⁶ A proposito della ripartizione delle competenze all'interno dell'Assemblea federale, cfr. Organi della partecipazione n. 3.4.

⁵⁷ Parere giuridico, sintesi/IF e G.

Principali diritti di informazione e di consultazione secondo l'articolo 152 LParl

Tabella 2

Capoverso	Tipo di partecipazione	Soglia / oggetto	Modalità
Cpv. 2	Informazione – « <i>Bringschuld</i> »	Sviluppi <i>importanti</i> in materia di politica estera	Informazione regolare, tempestiva e completa
Cpv. 3	Consultazione – « <i>Bringschuld</i> »	Progetti <i>essenziali</i> ; Direttive e linee direttrici concernenti il mandato per negoziati internazionali <i>importanti</i>	Consultazione prima della definizione o della modifica del mandato Concretizzazione nell'art. 5b OLOGA, cfr. n. 3.3
Cpv. 3 secondo periodo	Informazione – « <i>Bringschuld</i> »	Stato di realizzazione dei progetti <i>essenziali</i> ; Prosecuzione dei negoziati internazionali <i>importanti</i>	Da un'interpretazione sistematica risulta che si tratta di un follow-up successivo alla consultazione
Cpv. 3 ^{bis}	Consultazione – « <i>Bringschuld</i> »	Applicazione a titolo provvisorio e denuncia urgente di un trattato internazionale <i>soggetto all'approvazione dell'Assemblea federale</i>	Consultazione prima dell'applicazione o della denuncia
Cpv. 5	Informazione – « <i>Holschuld</i> »	Da un'interpretazione sistematica risulta una limitazione nell'ambito della politica estera; inoltre secondo la norma di carattere generale (art. 150 LParl) si tratta di informazioni che servono all'adempimento dei compiti delle commissioni	Secondo la norma di carattere generale (art. 150 LParl), in qualsiasi circostanza, durante le sedute delle commissioni, mediante rapporti, consultazioni di documenti o audizione di persone
	Consultazione – « <i>Holschuld</i> »	Da un'interpretazione sistematica risulta una limitazione nell'ambito della politica estera	In base alla documentazione si possono fornire in qualsiasi momento pareri orali o scritti

Fonte: CPA, secondo il parere giuridico, sintesi/I.F-G

3.2.1 Oggetti della partecipazione

I diritti che il Legislativo deve far valere («*Holschuld*») riguardano l'intero settore della politica estera. Per quanto concerne il diritto di informazione in virtù del quale il Consiglio federale è tenuto a informare il Parlamento («*Bringschuld*») secondo l'art. 152 cpv. 2 LParl) la nozione di «sviluppi della politica estera» è molto ampia e copre anche processi e progetti ai quali la Svizzera non partecipa in modo attivo. Per quanto concerne l'obbligo nei confronti dell'Esecutivo di consultare il Parlamento («*Bringschuld*») secondo l'art. 152 cpv. 3 LParl), i termini «Vorhaben» e «progetti» nelle versioni tedesca (e italiana) della disposizione si riferiscono a un'attività concreta, rientrando così nei progetti di carattere normativo. Stando alla documentazione relativa alla genesi dell'articolo 152, questa nozione ingloba espressamente anche la *soft law*. Di contro il termine «orientations» nel testo di legge

francese trasmette piuttosto l'idea dell'orientamento della politica estera. Le diverse versioni linguistiche coprono pertanto aspetti diversi della politica estera. Questi problemi di traduzione sono stati sollevati anche in occasione delle interviste con il CPA. L'oggetto dei negoziati internazionali si riferisce, oltre che alla *hard law* internazionale, anche alla *soft law*⁵⁸, mentre l'applicazione a titolo provvisorio e la denuncia urgente dei trattati (art. 152 cpv. 3^{bis} LParl) riguardano soltanto la *hard law* internazionale⁵⁹.

3.2.2 Soglie di partecipazione

Per quanto concerne i diritti di informazione e di consultazione che richiedono un comportamento attivo da parte del Legislativo («*Holschuld*», secondo l'art. 152 cpv. 5 LParl), non esiste alcuna soglia di partecipazione del Parlamento. Se lo richiede, il Parlamento deve pertanto essere informato e/o consultato su qualsiasi questione di politica estera. Per contro i diritti intesi come «*Bringschuld*» che implicano un obbligo dei confronti dell'Esecutivi prevedono una soglia di partecipazione: il Consiglio federale è tenuto a informare il Parlamento unicamente se l'oggetto riguarda sviluppi «importanti» della politica estera (art. 152 cpv. 2 LParl), mentre l'obbligo di consultazione si riferisce ai progetti «essenziali» o alle direttive e linee direttrici relative al mandato per negoziati internazionali «importanti» (art. 152 cpv. 3, primo periodo LParl). Le soglie di partecipazione sono dunque definite mediante concetti giuridici indeterminati (tedesco: «wichtig», «wesentlich» e «bedeutend»; francese: «important» e «principal»; italiano: «importante» e «essenziale»), che devono essere chiariti attraverso un'interpretazione giuridica, necessaria in considerazione della molteplicità delle attività che ricadono nell'ambito della politica estera⁶⁰.

Il parere giuridico mostra che l'interpretazione letterale dei tre aggettivi (in tedesco) non permette di ottenere alcuna indicazione chiara circa la soglia di partecipazione. Nemmeno l'interpretazione storica consente di giungere a conclusioni dirimenti. Attraverso un'interpretazione teleologica (vale a dire orientata al senso e alla finalità della norma) e contemporanea è possibile concludere che il concetto di importanza derivante dalla *hard law* è sostanzialmente adeguato a stabilire in che misura si tratta di un progetto «essenziale» secondo l'articolo 152 capoverso 3 LParl, per il quale il Consiglio federale è tenuto a consultare il Parlamento. In caso di *hard law* internazionale la consultazione deve avere luogo per lo meno per i trattati sottoposti all'obbligo di approvazione da parte del Parlamento. L'eccezione prevista nell'articolo 166 capoverso 2 Cost. si ricollega all'articolo 164 Cost. e pertanto al concetto di importanza dell'attività legislativa di diritto interno. Anche la *soft law* rappresenta un tipo di attività legislativa, ragion per cui ci si può richiamare parimenti al concetto di importanza nell'attività legislativa, tanto più che nella prassi non è sempre possibile tracciare una linea di demarcazione netta tra l'elaborazione del

⁵⁸ Ehrenzeller Bernhard: «Assemblea federale», in: Diggelmann Oliver, Hertig Randall Maya, Schindler Benjamin (a c.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Schulthess, Zurigo 2020, pag. 1711.

⁵⁹ Parere giuridico, parte 1/IV.B.2.b.

⁶⁰ Parere giuridico, parte 1/V.C.1.

diritto internazionale e della *soft law* (cfr. anche n. 4.2). L'interpretazione sistematica corrobora tale tesi: l'articolo 5b OLOGA precisa l'obbligo di consultazione del Consiglio federale secondo l'articolo 152 capoverso 3 LParl in caso di «progetti essenziali» – che comprendono incontestabilmente anche la *soft law* (cfr. anche n. 3.3). Il capoverso 1 lettera a collega la determinazione dell'obbligo di consultazione al criterio di una modifica necessaria della legge, richiamandosi altresì al concetto dell'importanza dell'attività legislativa definito nella *hard law*⁶¹.

Il termine «essenziale» di cui all'articolo 152 capoverso 3 LParl comprende quindi tutti quei progetti di *soft law* che sono importanti ai sensi del concetto di importanza di cui alla *hard law*. Dato che l'informazione costituisce la condizione per la quale il Parlamento può esercitare i suoi ampi diritti di partecipazione e in particolare anche i suoi diritti di consultazione (cfr. n. 3.1.2), il termine «importante» quale soglia per l'obbligo di informazione del Consiglio federale secondo l'articolo 152 capoverso 2 LParl non può essere inteso in senso più restrittivo di quell'«essenziale» riferito al proprio obbligo di consultazione di cui all'articolo 152 capoverso 3 LParl. Per quanto concerne i «negoziati», la soglia di partecipazione è definita dal termine «importanti». I negoziati sono un elemento dei «progetti» nell'ambito dell'elaborazione del diritto internazionale o della *soft law*. L'aggettivo «importanti» deve pertanto essere interpretato analogamente al termine «essenziali» riferito ai progetti.⁶²

L'interpretazione permette quindi di chiarire quali sono le soglie di partecipazione. Data la formulazione con concetti giuridici indeterminati, l'estensione degli obblighi di informazione e di consultazione del Consiglio federale non può essere designata né in modo astratto, né in modo definitivo. Al contrario, occorre verificare caso per caso l'eventuale raggiungimento della soglia di partecipazione, tenendo conto di tutte le circostanze rilevanti⁶³.

Ne consegue comprensibilmente che per la maggior parte delle persone intervistate in occasione della valutazione non sia del tutto chiaro cosa si intenda esattamente con «progetti essenziali». Si tratta di un'espressione dal senso abbastanza generale, che lascia un margine di valutazione molto ampio. Per alcuni è da considerarsi un vantaggio, in quanto consentirebbe di farvi rientrare anche altri progetti, oltre a quelli di *soft law*. Di contro la maggior parte delle persone ritiene necessario precisare il concetto di cui all'articolo 5b OLOGA, per poter identificare i progetti per i quali il Parlamento dovrebbe essere consultato.

3.2.3 Modalità della partecipazione

L'articolo 152 LParl contiene infine alcune indicazioni sulle modalità della partecipazione del Parlamento. Per quanto concerne gli obblighi dell'Esecutivo («*Bringschuld*»), stando alle condizioni di cui a detto articolo («informa tempestivamente») nonché il concetto di «progetto» e la richiesta di una consultazione prima di stabilire o modificare un mandato per negoziati internazionali o prima dell'applicazione o della denuncia di un trattato) si evince che la partecipazione deve

⁶¹ Parere giuridico, parte I/V.C.2.

⁶² Parere giuridico, parte I/V.C.2.c.

⁶³ Parere giuridico, sintesi/I.G.

avvenire in una fase in cui sia ancora possibile influire sul rispettivo oggetto. Diversamente l'Assemblea federale non potrebbe partecipare all'elaborazione della politica estera, così come prevede l'articolo 166 capoverso 1 Cost. Se lo Stato può controllarne il carattere vincolante dei trattati internazionali nel quadro della ratifica, nel caso della *soft law* è più difficile da controllare se, quando e in che misura subentra il carattere vincolante. Ecco perché è ancora più importante il coinvolgimento tempestivo del Parlamento⁶⁴.

3.3 L'articolo 5b OLOGA è lacunoso sotto diversi profili

Dalle interviste condotte dal CPA è emerso in larga misura che l'articolo 152 LParl non è sufficientemente concreto dal punto di vista dell'Amministrazione da permettere di stabilire su quali oggetti debba essere informato e consultato il Parlamento. Nel 2016 il Consiglio federale ha concretizzato il proprio obbligo di consultazione nell'articolo 5b OLOGA (cfr. n. 2.2.1). Il parere giuridico mette tuttavia in evidenza l'inadeguatezza sia a livello normativo (ordinanza anziché legge, cfr. n. 3.3.1), sia dell'organo emanante (Consiglio federale/Esecutivo anziché Parlamento/Legislativo, cfr. n. 3.3.2). Inoltre l'articolo dell'ordinanza limita il campo di applicazione della partecipazione del Parlamento non sul piano giuridico, bensì su quello fattuale (n. 3.3.3) ed è formulato in modo impreciso (n. 3.3.4).

3.3.1 Livello normativo dell'articolo 5b OLOGA

Il concetto di «progetti essenziali» derivante dall'articolo 152 capoverso 3 LParl, che stabilisce su quali oggetti viene consultata l'Assemblea federale nell'ambito della politica estera, è stato concretizzato nell'articolo 5b OLOGA e dunque in un'ordinanza del Consiglio federale. Sono tuttavia diverse le ragioni per le quali ciò sarebbe dovuto avvenire a livello di una legge in senso formale⁶⁵.

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte «le disposizioni importanti che contengono norme di diritto» sono emanate sotto forma di legge federale. Vi rientrano in particolare le «disposizioni fondamentali» concernenti ambiti specifici, come «organizzazione e procedura delle autorità federali» (art. 164 cpv. 1, seconda frase lett. g Cost.). L'articolo 5b OLOGA rientra tra queste, in quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra il Legislativo e l'Esecutivo. Secondo i seguenti criteri derivanti dalla dottrina e dalla giurisprudenza, il contenuto dell'articolo dell'ordinanza rappresenta inequivocabilmente «disposizioni fondamentali»⁶⁶:

1. rilevanza della norma per l'articolazione del sistema politico: il capoverso 1 dell'articolo 5b OLOGA si riferisce all'estensione, vale a dire al campo di applicazione concreto dell'obbligo di consultazione dell'Esecutivo nei confronti del Parlamento e ha pertanto grande rilevanza sia nella definizione della competenza degli organi dello Stato, sia per la formazione della volontà politica; ragion per cui sarebbe appropriato il livello di legge. Per contro il

⁶⁴ Parere giuridico, sintesi/I.A e F.

⁶⁵ Parere giuridico, sintesi/I.K.

⁶⁶ Parere giuridico, sintesi/I.K.

-
- capoverso 2 dell'articolo dell'ordinanza disciplina le modalità, il che potrebbe rimanere a livello di ordinanza in linea di massima, ma sarebbe da evitare se l'intento è quello di avere una regolamentazione completa in un'unica sede;
2. natura controversa e inconsueta del contenuto della norma: le discussioni sulla *soft law* indicano l'assenza di prassi consolidate e comprovate dal Legislativo circa la partecipazione del Parlamento. Una regolamentazione normativa più accurata degli oggetti della consultazione rafforzerebbe la legittimazione democratica;
 3. rilevanza politica: il dibattito sulla *soft law* illustra chiaramente l'importanza di tale tematica e anche questo avvalorava l'opportunità del livello di legge.

Dal punto di vista del contenuto l'articolo 5b OLOGA dovrebbe pertanto essere disciplinato in una legge in senso formale. L'ordinanza permette tuttavia di adeguare più facilmente la regolamentazione qualora in un dato ambito sussistesse un'esigenza di flessibilità o di empiricità e questo, in linea di principio, potrebbe essere il caso della *soft law*. Tuttavia entrambi tali criteri possono avere soltanto un ruolo marginale nella scelta del livello normativo e non sono stati menzionati nelle discussioni tra il Consiglio federale e le CPE avvenute in occasione dell'elaborazione dell'articolo 5b OLOGA. Da un'analisi della documentazione emerge anzi che la decisione di optare per la OLOGA è dipesa dal fatto che in tal modo si sarebbe potuta adottare la norma in tempi rapidi, in appena qualche mese. La dottrina di per sé non riconosce la rapidità come criterio per la scelta del livello normativo. In quell'occasione non sono stati tenuti nella debita considerazione i criteri basati sullo Stato di diritto e sulla legittimità democratica⁶⁷.

3.3.2 Organo emanante dell'articolo 5b OLOGA

L'articolo 5b OLOGA è sancito in un'ordinanza del Consiglio federale. L'articolo definisce i «progetti essenziali», e quindi l'estensione dell'obbligo di consultazione del Consiglio federale nei confronti del Parlamento, come uno degli elementi più centrali della partecipazione parlamentare alla politica estera. Si tratta pertanto di questioni rilevanti del Parlamento, la cui regolamentazione spetta di principio al Parlamento e non al Consiglio federale⁶⁸.

Come illustrato, visto il suo contenuto, l'articolo 5b OLOGA dovrebbe essere disciplinato a livello di legge. E per una regolamentazione in un'ordinanza dell'Assemblea federale mancherebbero in ogni caso al momento le basi legali necessarie. L'articolo 36 LParl autorizza ciascuna delle due Camere federali a emanare il proprio regolamento, tuttavia una regolamentazione dei diritti di partecipazione del Parlamento alla politica estera non sarebbe pertinente in tale sede in termini di contenuto, in quanto tali regolamenti disciplinano l'organizzazione e le procedure delle Camere. Inoltre le Camere, nei rispettivi regolamenti, potrebbero teoricamente definire in maniera diversa l'estensione dei propri diritti di partecipazione⁶⁹.

⁶⁷ Parere giuridico, sintesi/I.K.

⁶⁸ Parere giuridico, sintesi/I.K.

⁶⁹ Parere giuridico, sintesi/I.K.

Anche per l'attuale articolo 5b OLOGA manca al momento una norma di delega idonea. A livello di contenuto tale norma dell'ordinanza riguarda disposizioni di carattere sostitutivo. Per la loro emanazione occorre una delega a livello di Costituzione o di legge. L'attuale articolo 24 della legge del 21 marzo 1997⁷⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) non è sufficiente a tale scopo. Esso autorizza il Consiglio federale a disciplinare in un'ordinanza «i dettagli concernenti l'esercizio delle sue funzioni», ma la regolamentazione dell'estensione della partecipazione del Parlamento non rientra tra questi⁷¹. Pertanto il Consiglio federale non è l'organo emanante né adeguato né competente per emanare il contenuto dell'articolo 5b OLOGA.

3.3.3 Campo di applicazione dell'articolo 5b OLOGA

L'articolo 5b OLOGA concretizza soltanto singoli aspetti dell'articolo 152 LParl. In primo luogo precisa nel capoverso 3 un unico tipo di partecipazione, segnatamente la consultazione che l'Esecutivo è tenuto a effettuare nei confronti del Parlamento («*Bringschuld*»); non precisa per contro l'informazione che deve fornire («*Bringschuld*»)⁷². In secondo luogo l'articolo 5b OLOGA riguarda soltanto un degli oggetti della partecipazione secondo l'articolo 152 capoverso 3 LParl, ossia i «progetti essenziali», mentre non cita esplicitamente le «direttive e linee direttrici concernenti il mandato per negoziati internazionali importanti», che rappresentano un oggetto della partecipazione importante, anche nei progetti di *soft law*. Inoltre, nel momento in cui nell'articolo 5b capoverso 2 OLOGA si precisa che la consultazione secondo il capoverso 1 ha luogo sulla base di un «progetto di mandato», si assimilano due oggetti della partecipazione del Parlamento, che invece l'articolo 152 capoverso 3 LParl⁷³ tratta separatamente. Le persone intervistate nell'ambito della valutazione non hanno tuttavia chiesto una precisazione di questi diversi aspetti dell'articolo 152 LParl.

Dall'esame della prassi è emerso di contro con chiarezza che gli esempi citati nell'articolo 5b capoverso 1 lettere a e b OLOGA, relativamente al momento nel quale il Consiglio federale deve svolgere la consultazione, limitano l'estensione della partecipazione del Parlamento non *de jure* ma *de facto*. Benché non si tratti di un elenco esaustivo dei casi nei quali debba avvenire una consultazione, gli esempi citati forniscono tuttavia indicazioni sui casi da considerarsi equivalenti. Essi sono pertanto assunti come riferimento per la valutazione di un caso concreto. Questo meccanismo emerge molto chiaramente nei casi di studio condotti dal CPA. Tutti i responsabili dei diversi progetti di *soft law* hanno dunque riconosciuto di essersi orientati più all'articolo 5b OLOGA che non alla legge per stabilire in che misura un progetto fosse essenziale. Le persone hanno ritenuto che gli esempi fossero particolarmente appropriati, in quanto riducevano fortemente la zona grigia e contenevano criteri

⁷⁰ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010)

⁷¹ Parere giuridico, sintesi/I.K.

⁷² Parere giuridico, sintesi/I.I.

⁷³ Parere giuridico, sintesi/I.I.

applicabili. Dal loro punto di vista l'articolo 5b OLOGA soddisfa la finalità di una concretizzazione della legge. Secondo il parere giuridico, tuttavia, gli esempi citati nell'articolo 5b capoverso 1 OLOGA non rappresentano sotto diversi aspetti i progetti essenziali secondo l'articolo 152 capoverso 3 LParl nella loro intera portata⁷⁴:

- se da un lato l'articolo 152 capoverso 3 LParl copre l'intero ventaglio delle attività di politica estera che danno luogo alla partecipazione del Parlamento (cfr. n. 3.2.1), dall'altro gli esempi di cui all'articolo 5b OLOGA citano come oggetti della partecipazione soltanto le decisioni e le raccomandazioni, entrambe appropriate per i progetti di legislazione (*soft law* compresa) ma non per le questioni fondamentali di politica estera di altro genere;
- l'articolo 5b OLOGA si riferisce esclusivamente alle raccomandazioni e alle decisioni, il che si spiega con la sua genesi correlata ai progetti dell'OCSE. Nell'articolo 5b OLOGA non sono citate altre fonti del diritto internazionale, segnatamente i trattati internazionali, sebbene esse rientrino nel campo di applicazione dell'articolo 152 capoverso 3 LParl, per il quale la forma è influente;
- secondo la formulazione di cui all'articolo 5b capoverso 1 lettera a OLOGA, una raccomandazione o una decisione ha valenza di progetto essenziale se per la sua attuazione occorre emanare o modificare sostanzialmente una legge federale. Tuttavia, per quanto concerne la *hard law* internazionale, si intende importante anche un oggetto contenente disposizioni che contengono norme di diritto da disciplinarsi a livello di legge, qualora si trattasse di diritto interno. Tale criterio non è presente nell'articolo 5b OLOGA, mentre sarebbe rilevante anche per la *soft law*, dato che per determinare le soglie di partecipazione si fa riferimento al concetto di importanza della *hard law* (cfr. n. 3.2.2);
- secondo la formulazione di cui all'articolo 5b capoverso 1 lettera b OLOGA un progetto è essenziale quando la rinuncia alla sua attuazione potrebbe comportare «gravi svantaggi economici», «sanzioni», un «isolamento della Svizzera» o «altri seri svantaggi». Questi concetti drastici fissano la soglia di partecipazione a un livello molto elevato. È quanto emerge altresì da un raffronto con il referendum sui trattati internazionali, la cui soglia è a un livello più basso rispetto a quella dell'articolo 5b capoverso 1 lettera b OLOGA, sebbene si tratti di un diritto di veto e non semplicemente di un diritto di consultazione giuridicamente vincolante.

Dato che la prassi si basa sugli esempi dell'articolo 5b capoverso 1 OLOGA, che sotto diversi profili sono più restrittivi del contenuto dell'articolo 152 capoverso 3 LParl, la disposizione porta quindi di non *de jure*, ma comunque *de facto*, a una limitazione della partecipazione del Legislativo alla politica estera, *soft law* compresa⁷⁵.

74 Parere giuridico, sintesi/I.I.

75 Parere giuridico, sintesi/I.I.

3.3.4

Formulazione dell'articolo 5b OLOGA

L'articolo 5b OLOGA non è formulato in maniera precisa e di conseguenza non concorre a determinare quali siano i progetti per cui si debba consultare il Legislativo. Ciò dipende innanzitutto dal fatto che per concretizzare il concetto indeterminato di «progetti essenziali» esso contenga a sua volta una molteplicità di concetti giuridici indeterminati. Il ricorso a concetti indeterminati è in un certo qual modo indispensabile in caso di regolamentazioni di natura generale e astratta. Per quanto concerne il capoverso 1 lettera b essi ricorrono tuttavia spesso: «rischio di gravi svantaggi economici», «isolamento», «danno alla reputazione politica» e «seri svantaggi». Inoltre con il termine «sanzioni» si sceglie di utilizzare un concetto giuridico, che tuttavia nel diritto internazionale ha diversi significati e quindi non concorre a sua volta a chiarire la questione. Un altro aspetto problematico è che alcuni dei concetti utilizzati sono insoliti e richiedono una complessa interpretazione, come dimostrato nei punti successivi⁷⁶.

L'espressione «organi multilaterali» utilizzata nell'articolo 5b OLOGA non figura né negli atti legislativi di diritto interno né nella dottrina. Nel parere giuridico si presume che ci si riferisca a tutti gli attori del diritto internazionale che, contrariamente alle «organizzazioni internazionali» anch'esse citate, non hanno alcuna personalità giuridica internazionale. Tuttavia l'espressione utilizzata è imprecisa e manca una descrizione più accurata⁷⁷.

Anche i due concetti «raccomandazioni e decisioni» necessitano di un'interpretazione approfondita. Stando all'uso linguistico, alla genesi e alla riduzione teleologica (vale a dire un passaggio metodologico attraverso il quale i concetti vengono ricondotti al senso appropriato), nel parere giuridico si deduce che il termine «raccomandazione» corrisponde a quello di *soft law*, così come definita nel presente rapporto. Di contro il termine «decisione» ha nella fattispecie lo stesso significato dell'espressione più diffusa «risoluzioni internazionali», che per loro natura sono generali, astratte e immediatamente vincolanti. Nel testo normativo si sarebbe pertanto potuto evitare di utilizzare tali termini imprecisi⁷⁸.

Infine l'articolo 5b OLOGA è impreciso anche per quanto concerne il momento della consultazione: la formulazione del capoverso 1 lettere a e b (ad es. «in seguito all'attuazione [...] è necessario [...]») implica che il tenore delle raccomandazioni e delle decisioni nonché le loro conseguenze siano già ampiamente noti. Secondo il capoverso 2 la consultazione deve invece avvenire sulla base di un «progetto di mandato» o «su posizioni provvisorie», il che sta a indicare che l'atto è ancora in una fase di elaborazione. Nell'interpretazione va privilegiato tale orientamento, in quanto conforme alla finalità di una partecipazione effettiva del Parlamento⁷⁹.

Nel corso delle interviste condotte dal CPA, le valutazioni sulla chiarezza dell'articolo 5b OLOGA sono state eterogenee. In generale le persone intervistate hanno ritenuto che i punti di riferimento elencati fossero ampi, in particolare quelli di cui al capoverso 1 lettera b, il che dovrebbe essere riconducibile ai numerosi concetti giuridici indeterminati. Tuttavia alcune di esse non ravvisavano la necessità di

⁷⁶ Parere giuridico, sintesi/I.H.

⁷⁷ Parere giuridico, sintesi/I.H.

⁷⁸ Parere giuridico, sintesi/I.H.

⁷⁹ Parere giuridico, sintesi/I.H.

concretizzare ulteriormente l'articolo dell'ordinanza che, a loro giudizio, riusciva comunque a sensibilizzare gli organi interessati circa l'obbligo di consultazione del Parlamento. In considerazione del fatto che gli esempi dell'articolo 5b OLOGA coprono soltanto una parte della partecipazione del Parlamento (cfr. n. 3.3.3), ci si chiede fino a che punto possano fungere da riferimento per la prassi.

3.4 Gli organi della partecipazione non sono definiti in modo chiaro nelle basi legali

L'articolo 152 LParl cita diversi attori della partecipazione del Parlamento (cfr. tabella 3). Gli obblighi sono spesso assunti dal Consiglio federale, mentre a livello di diritti sono soprattutto le commissioni parlamentari a beneficiarne, benché per queste ultime siano utilizzate diverse definizioni che secondo il parere giuridico designano organi diversi di partecipazione.

Organi della partecipazione secondo l'articolo 152 LParl

Tabella 3

Capoverso	Tipo di partecipazione	Organo responsabile	Organo beneficiario
Cpv. 1	Contatto reciproco e scambio di opinioni	Commissioni competenti per la politica estera; Consiglio federale	
Cpv. 2	Informazione – «Bringschuld»	Consiglio federale	Presidenze delle Camere; Commissioni competenti per la politica estera
Cpv. 2 per. 2	Informazione – «Bringschuld»	Commissioni competenti per la politica estera	Altre commissioni competenti
Cpv. 3	Consultazione – «Bringschuld»	Consiglio federale	Commissioni competenti per la politica estera
Cpv. 3 per. 2	Informazione – «Bringschuld»	Consiglio federale	Commissioni competenti per la politica estera
Cpv. 3 ^{bis}	Consultazione – «Bringschuld»	Consiglio federale	Commissioni competenti
Cpv. 3 ^{ter}	Parere della consultazione – «Holschuld»	Consiglio federale	Commissioni competenti
Cpv. 4	Consultazione nei casi urgenti – «Bringschuld»	Consiglio federale	Presidenze delle Commissioni competenti per la politica estera
Cpv. 4 per. 2	Informazione – «Bringschuld»	Presidenze delle Commissioni competenti per la politica estera	Commissioni competenti per la politica estera
Cpv. 5	Informazione / Consultazione – «Holschuld»	Consiglio federale	Commissioni competenti per la politica estera; altre commissioni competenti

Fonte: CPA, secondo il parere giuridico, sintesi/I.J e parte 1/V.D

Secondo l'articolo 44 capoverso 1 LParl, le competenze vengono attribuite alle commissioni dalla legge o dai regolamenti delle Camere. Mentre in alcuni passaggi della LParl le commissioni competenti sono citate direttamente, l'articolo 152 vi

rinuncia al fine di una maggiore flessibilità. I regolamenti delle Camere, a livello normativo equivalenti a un'ordinanza, elencano le commissioni esistenti ma non le rispettive competenze. Queste ultime sono definite esclusivamente in una decisione congiunta degli Uffici, nella quale sono elencati i campi di attività di competenza delle diverse commissioni, il che per quanto concerne il livello normativo risulta inadeguato. Il parere giuridico fornisce argomenti a favore sia di un disciplinamento a livello di legge sia a livello di ordinanza⁸⁰. Per quanto concerne il livello di ordinanza, alcuni collaboratori delle segreterie delle commissioni hanno espresso delle riserve su un'eventuale regolamentazione nei regolamenti delle Camere, in quanto le competenze delle commissioni potrebbero essere definite diversamente da una Camera all'altra.

Le commissioni competenti per la politica estera è la definizione utilizzata dall'articolo 152 LParl per indicare i principali beneficiari. È verso di essi che il Consiglio federale ha un obbligo di informazione e di consultazione («*Bringschuld*»). Per quanto concerne la decisione degli Uffici, i campi di attività «Partecipazione alla politica estera» e «Diritto internazionale» sono di competenza della CPE-N e della CPE-S, che rappresentano pertanto «le commissioni competenti per la politica estera» per tutti gli aspetti della politica estera, *soft law* compresa⁸¹.

Secondo l'articolo 152 capoverso 5 LParl, le *altre commissioni interessate* possono dal canto loro esigere di essere informate o consultate dal Consiglio federale; a loro volta le commissioni competenti per la politica estera sono tenute a trasmettere le informazioni del Consiglio federale alle altre commissioni interessate (art. 152 cpv. 2, secondo periodo LParl). Secondo la decisione degli Uffici, non vengono attribuiti campi di attività esplicitamente collegati al contesto della «politica estera» se non alle commissioni CPE-N e CPE-S, mentre alle altre commissioni possono essere attribuiti diversi campi di attività che coprono un ambito parziale del diritto internazionale o che hanno carattere «internazionale» (ad es. il diritto internazionale privato per il quale sono competenti le commissioni degli affari giuridici oppure la fiscalità internazionale, che è di competenza delle CET). Le commissioni competenti per tali ambiti parziali sono pertanto intese come «altre commissioni competenti»⁸².

Nell'articolo 152 capoversi 3^{bis} e 3^{er} LParl relativi alla *hard law* internazionale (applicazione a titolo provvisorio o denuncia urgente dei trattati internazionali), quelle beneficiarie sono le *commissioni competenti* e non le «commissioni competenti per la politica estera». Pertanto la competenza dipende dal campo di attività in questione. Di contro nell'ambito della *soft law* la competenza spetta in via principale alle CPE, alle quali viene attribuito un ruolo di «piattaforma», consistente soprattutto nel trasmettere le informazioni ad altre commissioni secondo l'articolo 152 capoverso 2, secondo periodo 2 LParl. Eppure i temi disciplinati dalla *soft law* diventano sempre più complessi e richiedono un'adeguata preparazione. Inoltre il diritto nazionale e quello internazionale (sia sotto forma di trattati internazionali sia di *soft law*) sono fortemente interdipendenti⁸³. Pertanto al numero 5.2 si procede a una valutazione della pertinenza dell'attuale ripartizione dei compiti alla luce della prassi.

⁸⁰ Parere giuridico, sintesi/LJ e parte 1/V.D.

⁸¹ Parere giuridico, parte 1/V.D.2.a.

⁸² Parere giuridico, parte 1/V.D.2.b.

⁸³ Parere giuridico, parte 1/V.D.2.b.

Secondo l'articolo 152 LParl il *Consiglio federale* è l'organo designato come responsabile, laddove la trasmissione di informazioni non avvenga tra istituzioni parlamentari. Ciò riflette la concezione tradizionale dei rapporti nell'ambito della politica estera, secondo la quale gli Stati sono sempre rappresentati dai rispettivi Governi, come prevede anche l'articolo 184 capoverso 1 Cost. Non di rado la *soft law* è dunque elaborata da autorità che, in linea di principio, non sono legate a determinate direttive nei confronti del Governo. Per garantire il diritto di informazione e di consultazione è necessario che tali autorità siano in un certo qual modo vincolate da determinate direttive nei confronti del Consiglio federale in caso di attività rilevanti ai fini della partecipazione⁸⁴.

4 Determinazione del carattere essenziale dei progetti di *soft law* da parte dell'Amministrazione federale

L'analisi della determinazione del carattere essenziale dei progetti di *soft law* si è basata sui criteri elencati nell'allegato 2, come l'applicazione sistematica dei criteri di determinazione del carattere essenziale e di identificazione della *soft law*, l'adeguato coordinamento del DFAE per uniformare la prassi o l'esistenza di direttive chiare. Il CPA conclude che nel complesso l'Amministrazione federale non determina il carattere essenziale dei progetti di *soft law* in modo sistematico e appropriato. I dipartimenti interessati in misura diversa dalla *soft law* adottano dei metodi di determinazione del carattere essenziale dei progetti che si differenziano tra loro e all'interno di uno stesso dipartimento e inoltre mancano di sistematicità (n. 4.1). Tenuto conto della diversità e della complessità della *soft law*, la definizione del Consiglio federale e le spiegazioni fornite non risultano sufficientemente chiare e precise per un'identificazione univoca (n. 4.2). Il DFAE (DDIP) ha istituito un gruppo di lavoro proattivo, il cui progetto di guida sulla *soft law* è ritenuto utile per armonizzare la prassi, ma non riflette in modo completo l'ambito di partecipazione del Parlamento (n. 4.3).

4.1 Le unità amministrative affrontano la questione della determinazione dei progetti in modo eterogeneo e poco sistematico

Dall'elenco di progetti di *soft law* sviluppati dall'Amministrazione federale dopo l'entrata in vigore dell'articolo 5b OLOGA, approntato nel quadro di tale valutazione (n. 1.2), emerge come tutti i dipartimenti siano interessati dalla *soft law*, benché a diversi livelli, in virtù della natura trasversale della politica estera svizzera. Al livello del DFAE, le unità amministrative coinvolte sono numerose (n. 4.1.1). Al livello del

⁸⁴ Parere giuridico, sintesi/I.J. L'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari, quale esempio di autorità non legata in linea di principio a determinate direttive, nella sua attività in ambito internazionale è per contro vincolata a delle direttive (cfr. Sezione 2 dell'ordinanza del 13 dicembre 2019 concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari; RS 956.11).

Dipartimento federale delle finanze (DFF), i progetti di *soft law* riguardano soprattutto la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) (n. 4.1.2). Lo stesso vale per la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFER), incaricata dei progetti di *soft law* sviluppati segnatamente dall'OCSE (n. 4.1.3). Nel complesso gli altri dipartimenti sono meno interessati dalla *soft law* (n. 4.1.4). Le analisi più approfondite, illustrate nei paragrafi successivi, rivelano che la pratica di selezione dei progetti di *soft law* varia da un'unità amministrativa all'altra.

4.1.1 La prassi all'interno del DFAE

In qualità di dipartimento incaricato degli affari esteri, il DFAE ha un particolare interesse nei progetti di *soft law*. Secondo le interviste condotte dal CPA, sono numerose le unità all'interno della Segreteria di Stato, della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e della DDIP che si occupano dell'elaborazione di progetti in questo settore. Per farlo esse si chiedono innanzitutto se si tratta di *soft law*, anche se i criteri di identificazione della *soft law* esposti nel rapporto sul postulato del Consiglio federale (n. 2) non sono ancora stati sufficientemente applicati da rendere la prassi sistematica e consolidata al tempo stesso; gli interlocutori hanno assicurato che la prassi era in fase di sviluppo. Soltanto dopo aver identificato un progetto quale *soft law* è possibile determinarne il carattere essenziale, tuttavia in modo molto diverso in funzione del progetto e della sua natura giuridica. Ciò appare altrettanto evidente nei due casi di studio di questo dipartimento.

Nel caso che riguarda la UNDROP (caso di studio A dell'allegato 3), la dichiarazione è stata considerata uno strumento di *soft law* fin dalla sua redazione. In occasione delle interviste è stato ribadito come le risoluzioni e le dichiarazioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite hanno solitamente carattere non vincolante, il che vale anche per quelle del Consiglio dei diritti dell'uomo, come pure per la UNDROP⁸⁵. I criteri di identificazione della *soft law*, che esigono di stabilire anche se un progetto ha un determinato carattere normativo, non sono stati applicati in modo documentato. Per l'unità amministrativa era certo che la UNDROP non avrebbe avuto implicazioni giuridiche di sorta per la Svizzera. Per contro essa sarebbe stata un segnale politico importante dal punto di vista della protezione dei diritti umani. La questione relativa a una consultazione formale delle commissioni parlamentari non si è ancora posta per l'unità amministrativa responsabile. Da un lato, essa si richiama alle direttive sull'invio di delegazioni alle conferenze internazionali⁸⁶ che contemplano la partecipazione alle conferenze sull'elaborazione della *soft law*⁸⁷. Secondo tali direttive, per l'Amministrazione non occorre alcun mandato del Consiglio federale, in quanto i negoziati non erano orientati a uno strumento giuridicamente vincolante e si svolgevano all'interno di un organo dell'ONU, per il quale il Consiglio federale aveva già deliberato un mandato sufficiente. Dall'altro, il Parlamento è stato attivo fin

⁸⁵ La Carta delle Nazioni Unite (RU 2003 866) qualifica le risoluzioni dell'Assemblea generale come «raccomandazioni» (art. 10 e 14).

⁸⁶ Direttive del Consiglio federale del 7.12.2012 concernenti l'invio di delegazioni a conferenze internazionali (FF 2012 8341)

⁸⁷ Parere giuridico, parte 1/ V.B.3.c.

dall'inizio dell'elaborazione del progetto e questo, secondo l'unità amministrativa responsabile, rappresenta una partecipazione parlamentare sufficiente.

Diversi passaggi del Patto globale ONU sulla migrazione (caso di studio B dell'allegato 3) si riferiscono espressamente al suo carattere non giuridicamente vincolante e fin dall'inizio dell'elaborazione era chiaro, secondo le note interne e gli altri verbali delle sedute della Struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione internazionale (Struttura IMZ) responsabile, che questo progetto fosse di *soft law*, senza tuttavia che sia stata eseguita un'analisi articolata. I criteri di identificazione della *soft law* citati nel rapporto sul postulato del Consiglio federale sono stati applicati in dettaglio solo successivamente – nel messaggio relativo al Patto globale ONU sulla migrazione del febbraio 2021 – per spiegare il carattere di *soft law* del Patto medesimo⁸⁸. Per contro la determinazione del carattere essenziale del Patto è avvenuta nell'autunno 2018, ossia dopo la conclusione dei negoziati, in modo rigoroso e sistematico. Dopo aver menzionato gli esempi di applicazione citati nell'articolo 5b OLOGA, si è proceduto all'analisi delle potenziali modifiche legislative nell'ambito del diritto interno svizzero per quanto riguarda i 23 obiettivi del Patto, come pure delle conseguenze per la Svizzera in caso di mancata accettazione del progetto. Si è concluso che era appropriato consultare le CPE per sapere se il Consiglio federale dovesse approvare il Patto.

4.1.2 La prassi all'interno del DFF

All'interno del DFF, la SFI si occupa dei progetti internazionali nei settori della finanza e della fiscalità che presentano caratteristiche di *soft law*. Stando alle persone intervistate, i criteri di determinazione del carattere essenziale sono passati in rassegna in maniera sistematica e i progetti importanti vengono trasmessi alla direzione. I criteri di identificazione della *soft law* non sono tuttavia applicati in via prioritaria, in quanto quello della *soft law* è un concetto che non permette di dirimere la questione chiave circa l'obbligo di coinvolgere o meno il Parlamento.

Nell'ambito del progetto «Erosione della base imponibile e trasferimento degli utili» (*Base erosion and profit shifting, BEPS*), promosso dall'OCSE e dal G20 – le cui azioni 2, 6, 7 e 14 mirano all'adeguamento delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni (CDI) esistenti (caso di studio C dell'allegato 3) e la cui azione 1 sta alla base del progetto di tassazione dell'economia digitale (caso di studio D dell'allegato 3) – è stata condotta un'analisi rigorosa e approfondita delle conseguenze per la Svizzera già sui primi risultati (azione per azione e sotto forma di tabella allegata), segnatamente per quanto concerne l'adeguamento necessario del diritto svizzero. I documenti interni prodotti fanno riferimento alla natura giuridica dei risultati del progetto BEPS, utilizzando la terminologia dell'OCSE, nella fattispecie quella delle raccomandazioni giuridicamente non vincolanti. Tuttavia sono proprio le analisi relative alla determinazione del carattere essenziale dei progetti che hanno portato alla consultazione delle commissioni parlamentari. Per quanto riguarda il progetto di tassazione dell'economia digitale, ad esempio, la decisione del Consiglio

⁸⁸ Si è inoltre verificato in che misura sussistano le condizioni affinché nei prossimi anni il Patto diventi parte integrante del diritto internazionale pubblico: attualmente tali condizioni non sussistono e niente lascia presagire un'evoluzione in tal senso.

federale di consultare le commissioni parlamentari è stata presa alla luce di un rapporto esplicativo del DFF sugli orientamenti del progetto dell'OCSE e del G20 e le ulteriori consultazioni si sono basate su schede informative. Tali documenti non contengono alcun riferimento esplicito agli esempi di applicazione citati nell'articolo 5b OLOGA, bensì descrivono i cambiamenti nel diritto svizzero e gli impatti potenzialmente negativi di una rinuncia all'attuazione del progetto.

4.1.3 La prassi all'interno del DEFR

All'interno del DEFR sono numerosi i progetti in materia di politica economica internazionale sviluppati dalla SECO, che per tale motivo è rappresentata anche all'interno del gruppo di lavoro sulla *soft law*. Oltre alla SECO, anche l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) e l'Ufficio federale del consumo svolgono attività nell'ambito della politica estera e di tanto in tanto si occupano di *soft law*. All'interno della SECO si procede a un'analisi simultanea dei criteri di identificazione della *soft law* e di determinazione del carattere essenziale, ma nella prassi il criterio del carattere essenziale ha un peso maggiore rispetto alla natura giuridica dell'atto. Visto che dalle interviste condotte è emerso che il criterio del carattere essenziale è anche più chiaro, la rispettiva analisi avviene nel modo più sistematico possibile, mentre l'identificazione della *soft law* è più difficile da effettuarsi.

Nell'ambito dei casi di studio sono state esaminate le dichiarazioni e le risoluzioni dell'ESA (caso di studio E dell'allegato 3). Il caso di studio relativo al DEFR non riguarda pertanto la SECO, che si occupa di *soft law* con maggiore frequenza, ma la SEFRI. L'unità amministrativa incaricata degli affari spaziali ha annunciato al CPA le dichiarazioni e le risoluzioni dell'ESA come progetti di *soft law* nell'ambito di una «procedura trasparente e orientata alla prudenza». L'identificazione della *soft law* non avviene tuttavia in maniera sistematica, in quanto le analisi svolte successivamente, secondo i criteri del rapporto sul postulato del Consiglio federale, hanno rilevato che le dichiarazioni e le risoluzioni dell'ESA si collocano a un livello inferiore, rispetto alla delimitazione «verso il basso»⁸⁹, per potersi qualificare come *soft law* o adempiere il criterio del carattere essenziale. Stando alle interviste del CPA, durante il processo di elaborazione a livello internazionale gli Stati membri possono eventualmente segnalare al direttore generale dell'ESA che un determinato progetto ha carattere di *soft law*, benché questo non fosse l'intendimento iniziale.

4.1.4 Prassi all'interno degli altri dipartimenti

L'elenco dei progetti di *soft law* sviluppati dall'Amministrazione federale dal 2016 mostra che all'interno del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e del Dipartimento federale dell'interno (DFI) sono interessate dalla *soft law* alcune unità amministrative che svolgono attività correlate alla politica estera. Nel caso del DATEC si tratta soprattutto dell'Ufficio federale dell'ambiente (OFAM) e dell'Ufficio federale delle comunicazioni

⁸⁹ Consiglio federale, Rapporto del 26.6.2019, pag. 6.

(UFCOM), mentre nel caso del DFI si tratta dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Infine il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) sono interessati dai progetti di *soft law* soltanto di rado. Il DFGP viene consultato di tanto in tanto per un sostegno sul piano giuridico o coinvolto nell'ambito di strutture intergovernative (ad esempio nell'ambito della politica migratoria).

Le analisi effettuate mostrano che i dipartimenti e le unità amministrative meno interessate non hanno un approccio consolidato e sistematico per determinare il carattere essenziale dei progetti di *soft law*. Sono tuttavia note le regole che stabiliscono se le commissioni parlamentari devono essere informate o consultate. Tali regole si dichiarano applicate ogni qualvolta bisogna chiedere un mandato al Consiglio federale per l'invio di delegazioni alle conferenze internazionali.

4.2 L'identificazione della *soft law* non è univoca nella prassi

L'elaborazione dell'elenco di progetti di *soft law* sviluppati dall'Amministrazione federale dal 1° agosto 2016, redatto nell'ambito della presente valutazione, si è rivelata un'impresa ardua, a dimostrazione della complessità insita nell'identificazione della *soft law* e del modo diverso di intendere la stessa da parte dei dipartimenti e delle unità amministrative. Il CPA non aveva specificato in via preliminare cosa intendesse per *soft law* e questo ha fatto sì che nell'elenco figurassero dichiarazioni di intenti di tipo puramente politico o regole comportamentali settoriali senza un sufficiente grado normativo oppure non di natura generale e astratta. A quanto pare alcune unità amministrative consideravano come *soft law* tutte le decisioni e le dichiarazioni rilasciate da determinate organizzazioni internazionali, senza aver effettuato alcuna analisi approfondita secondo la definizione del Consiglio federale. D'intesa con le unità responsabili della DDIP, alcuni progetti sono stati eliminati dall'elenco destinato al CPA, tra i quali anche quelli che figuravano come progetti di *soft law* negli elenchi informativi per le commissioni parlamentari. Altri progetti sono stati conservati, come ad esempio le dichiarazioni e le risoluzioni dell'ESA. In questo caso le due analisi approfondite effettuate in aprile e maggio 2021 dall'unità amministrativa responsabile hanno evidenziato che la parte preponderante delle risoluzioni riguarda decisioni sul funzionamento dell'ESA oppure che sono dichiarazioni di intenti di carattere politico⁹⁰. Non si tratta neanche di regole comportamentali. Esse non hanno carattere normativo e quindi, con tutta probabilità, non si configurano come *soft law*, benché alcuni passaggi siano difficili da

⁹⁰ SEFRI, *Evaluation zu Soft Law im Auftrag der APK: Fallstudien in ihrem Zuständigkeitsbereich*, documento di lavoro del 1.4.2021.

classificare⁹¹. Da ciò si evince, in sintesi, che malgrado il rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato, la definizione di *soft law* non era chiara per l'Amministrazione federale.

Inoltre, in alcuni progetti non è chiaro se i documenti siano strumenti di *soft law* perfezionati o se semplicemente rappresentano lo stadio intermedio di uno strumento di *soft law* più articolato, se non addirittura di diritto internazionale. Per quanto riguarda le revisioni del modello di convenzione fiscale dell'OCSE (caso di studio C dell'allegato 3), ad esempio, era scontato fin dall'inizio che i risultati del progetto BEPS avrebbero avuto la forma di raccomandazioni dell'OCSE giuridicamente non vincolanti. In questo caso, tuttavia, si evince come la complessità relativa all'identificazione della *soft law* emerga a diversi livelli. Da un lato, i risultati del progetto BEPS sono raccomandazioni materiali di modifica del modello di convenzione fiscale che assumono forme diverse, il cui rispetto per gli Stati che vi aderiscono è vincolante per quanto concerne le raccomandazioni obbligatorie o gli standard minimi (come l'azione 14 del progetto BEPS) oppure facoltativo per le raccomandazioni facoltative o *best practice* (come l'azione 7 del progetto BEPS). Dall'altro, i cambiamenti apportati al modello di convenzione si applicano esclusivamente dopo che saranno stati concordati nell'ambito di una CDI e che questa sarà stata approvata dal Parlamento. Per altro, al fine di modificare le CDI esistenti armonizzandole per attuare i risultati del progetto BEPS legati alle CDI, senza dover rinegoziare ogni singola convenzione, l'OCSE ha elaborato un trattato multilaterale (azione 15 del progetto BEPS), la cui approvazione spetta all'Assemblea federale. Spesso sussiste dunque una correlazione tra strumenti dalla natura giuridica diversa.

Alcune interviste condotte dal CPA hanno infine sottolineato l'esistenza di contesti e processi di creazione di *soft law* diversi tra loro, il che accresce ulteriormente la complessità nell'identificazione della *soft law*. In primo luogo, ci sono le raccomandazioni delle organizzazioni internazionali di cui la Svizzera fa parte. In questo caso le linee di demarcazione tra trattati internazionali e strumenti di *soft law* sono talvolta poco nette, per quanto riguarda la loro modalità di creazione, e inoltre non è possibile conoscere la natura giuridica del progetto se non alla conclusione definitiva del processo. In secondo luogo, la *soft law* scaturisce spesso da un processo ad hoc concepito esclusivamente per un progetto di *soft law* specifico. È quanto avvenuto ad esempio nel caso del Patto globale ONU sulla migrazione, che è stato indubbiamente sviluppato in seno all'ONU ma secondo una procedura molto formalizzata che non si discosta affatto da quella per la conclusione di un trattato di

⁹¹ Passaggi come questo erano stati motivo di dubbio circa l'identificazione di *soft law* all'interno dell'unità amministrativa responsabile: «2. STATES that the ESA Member States, acting in cooperation in their common Agency, contribute substantially to the European construction; AFFIRMS that ESA Member States, exercising their competences in the area of space at national and international level, contribute significantly to the European space sector through the development and implementation of European space policy and programmes; ASSERTS that ESA Member States shall continue to act, notably within the framework of ESA Convention, across all space domains, developing ESA's internal capability and European scientific and industrial capacities, in particular through preparatory and technology programmes; and ENCOURAGES the Director General to pursue and further strengthen European cooperation in the space sector for the benefit of European citizens» (risoluzione dell'ESA del 2016 «Towards Space 4.0 for a United Space in Europe», in maiuscolo secondo l'originale).

diritto internazionale in un contesto multilaterale. Vi sono tuttavia anche processi ad hoc caratterizzati da un alto grado di informalità⁹². In terzo luogo, la *soft law* può essere sviluppata nell'ambito di forum e piattaforme che sono volutamente non vincolanti ed è a questo punto che diventa difficile distinguere, tra tali testi, quelli che hanno carattere di *soft law* da quelli che ne sono privi. In quarto luogo, l'identificazione sistematica rappresenta una sfida per via della grande quantità di documenti prodotti da alcune organizzazioni internazionali. Durante le riunioni ministeriali dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), ad esempio, nel periodo in esame sono state adottate oltre 50 dichiarazioni o decisioni che potrebbero potenzialmente avere carattere di *soft law*.

Viste la diversità, la varietà e l'evoluzione che contraddistinguono le forme dei progetti di *soft law*, la definizione di *soft law* nel rapporto del Consiglio federale e le spiegazioni fornite per definirla consentono di orientare la prassi, ma non sono sufficientemente chiare e precise per poter formulare un giudizio univoco. È pertanto impossibile stabilire con precisione il numero totale di progetti di *soft law* sviluppati dall'Amministrazione federale a partire dal 1° agosto 2016.

4.3 La guida è utile per armonizzare la prassi ma non riflette in modo completo l'ambito di partecipazione del Parlamento

All'interno dei dipartimenti, spetta alle unità amministrative competenti determinare il carattere essenziale dei progetti di *soft law*, stabilendo cosa sia opportuno in virtù della loro specificità e tecnicità. Sebbene nei dipartimenti siano presenti unità giuridiche con le quali le unità amministrative possono confrontarsi in caso di dubbi, dalle interviste condotte dal CPA emerge che queste ultime consultano più spesso la DDIP e che tali contatti sono considerati in modo positivo. Secondo gli interlocutori, il gruppo di lavoro sulla *soft law* ha permesso di sensibilizzare i vari dipartimenti su tale tematica, di avviare un confronto sulla situazione degli altri dipartimenti e di uniformare progressivamente la prassi.

Il lavoro di sensibilizzazione della DDIP merita di essere riconosciuto ancora di più per il fatto di essere avvenuto in modo proattivo. Se si esclude la possibilità da parte della DDIP e di altre unità amministrative di esprimere il proprio parere nell'ambito della procedura di consultazione degli uffici per un progetto di mandato del Consiglio federale sull'invio di una delegazione a un negoziato per un progetto di *soft law*, non restava alcuna struttura che coordinasse le prassi per l'identificazione della *soft law*. Nel corso della presente valutazione, la DDIP ha ricevuto un mandato dalla CSG finalizzato a uniformare l'applicazione delle procedure relative alla *soft law* in seno all'Amministrazione federale (n. 2.2).

Nell'ambito di tale mandato, il gruppo di lavoro interdipartimentale sulla *soft law* ha inoltre sviluppato una «Guida sulla *soft law*», al momento disponibile solo sotto forma di progetto (n. 2.2), per rispondere alle aspettative dei dipartimenti. Le analisi del CPA mostrano indubbiamente che le unità amministrative si basano soprattutto sulle direttive per l'invio di delegazioni alle conferenze internazionali o anche sul rapporto

⁹² Parere giuridico, parte I/II.B.

in adempimento del postulato del Consiglio federale, ma rivelano anche l'esigenza di una guida pratica. L'elaborazione di un memorandum sulla *soft law*, così come la guida sui trattati internazionali⁹³, è considerata un valore aggiunto e ci si aspetta che venga progressivamente arricchita con esempi dei progetti di *soft law* sviluppati dai vari dipartimenti.

Benché rappresenti indubbiamente uno strumento utile per orientare la prassi, l'attuale versione della guida sulla *soft law* non riflette in modo completo l'ambito di partecipazione del Parlamento. Le ragioni sono diverse. Da un lato il processo inizia con la classificazione giuridica di un progetto e prosegue focalizzandosi esclusivamente sulla *soft law*, laddove la legge non fa alcuna distinzione circa l'obbligo di consultazione tra progetti vincolanti di diritto internazionale e progetti di *soft law* o altri oggetti di partecipazione, come le direttive di politica estera, avendo come unico criterio quello della pertinenza dal punto di vista dei progetti essenziali. La guida non contiene tuttavia alcun riferimento al modo in cui devono essere trattati gli altri oggetti. Dall'altro, secondo la guida, il criterio del carattere essenziale deve essere applicato secondo dell'articolo 5b OLOGA, il quale limita il campo di applicazione della legge non sul piano giuridico bensì su quello della prassi (n. 3.4). La guida sulla *soft law* puntualizza tuttavia che le condizioni stabilite dall'articolo 5b OLOGA non sono esaustive e che il criterio del carattere essenziale è soddisfatto anche dagli strumenti di grande rilevanza politica per la Svizzera. Essa stabilisce infine che in assenza di un mandato del Consiglio federale per le delegazioni svizzere – conformemente alle eccezioni evocate dall'articolo 44 delle direttive del 2012 – al momento dei negoziati preliminari si pone soltanto la questione dell'informazione. Questo escluderebbe di fatto la consultazione anticipata per tutti i progetti elaborati da un'organizzazione internazionale di cui fa parte la Svizzera. Tuttavia, nella prassi, alla vigilia dei negoziati vengono talvolta organizzate consultazioni analoghe, anche se non si svolgono esplicitamente in virtù di un mandato, e questo le rende meno evidenti per le commissioni parlamentari (ad esempio le consultazioni sulle priorità della Svizzera per l'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel caso del Patto globale ONU sulla migrazione, cfr. n. 5.1.2).

L'unica unità amministrativa che disponeva di uno strumento interno per orientare la prassi fino all'elaborazione della guida era la SFI. Tale documento, che si articola in una serie di domande da porsi prima di redigere e concorrere all'elaborazione di uno standard internazionale, è del tutto informale e illustra la prassi adottata da questa unità amministrativa, con enfasi soprattutto sui criteri di determinazione del carattere essenziale, necessari per stabilire la partecipazione delle commissioni parlamentari.

5 Interazione con il Parlamento

L'interazione con il Parlamento è stata analizzata segnatamente sotto il profilo della complementarità e della chiarezza delle procedure di informazione e di consultazione, come pure sotto quello dell'opportunità della partecipazione delle diverse commissioni parlamentari (cfr. Criteri di valutazione, allegato 2). Il CPA conclude che le procedure di informazione e di consultazione sono definite in modo

⁹³ DDIP, *Guida alla prassi in materia di trattati internazionali*, 3ª edizione, 2015.

chiaro e distinto nella legge, ma che la loro applicazione nella prassi non è sempre chiara (n. 5.1). Inoltre le competenze delle commissioni competenti interessate sono vaghe sia nella legge sia nella prassi (n. 5.2). Infine la partecipazione del Parlamento si basa su numerosi strumenti, ma non può sempre avvenire in modo efficace (n. 5.3).

5.1 Le procedure di informazione e di consultazione sono complementari, ma la loro applicazione nella prassi non è sempre chiara

L'articolo 152 LParl fa una netta distinzione tra le diverse forme di informazione (comunicazione unidirezionale da parte del Consiglio federale al Parlamento sotto forma di «Bringschuld» o «Holschuld») e di consultazione (comunicazione bidirezionale tra Consiglio federale e Parlamento sotto forma di «Bringschuld» o «Holschuld», cfr. n. 3.2). Le analisi del CPA evidenziano che nella prassi le procedure di informazione e di consultazione sono complementari, ma che la loro applicazione non è sempre chiara per l'Amministrazione federale.

Le CPE e le CET hanno integrato gli elenchi informativi sulle attività della politica estera mettendo la questione all'ordine del giorno delle rispettive sedute. Nell'ordine del giorno delle CPE le informazioni o consultazioni sono sempre numerate con un riferimento al paragrafo corrispondente dell'articolo di legge, per distinguere agli occhi dei parlamentari e dell'Amministrazione tra procedura di informazione (art. 152 cpv. 2 LParl) e di consultazione (art. 152 cpv. 3 LParl). Secondo alcuni dipartimenti non è tuttavia sempre evidente quale procedura adottare e in quale momento. La questione del momento viene affrontata più approfonditamente sotto il profilo dell'effettività della partecipazione parlamentare (n. 5.3). I paragrafi seguenti analizzano più in dettaglio l'informazione, in particolare per quanto concerne gli elenchi dei fatti di attualità (n. 5.1.1), e la consultazione (n. 5.1.2), soprattutto attraverso i casi di studio che ne sono l'oggetto.

5.1.1 Procedure di informazione

I canali di comunicazione utilizzati dall'Amministrazione federale sono molteplici. Alcuni di questi sono più formalizzati e si possono identificare ad esempio nei documenti trasmessi in relazione ai casi di studio (allegato 3): elenchi informativi delle attività dei dipartimenti per la politica estera (in particolare l'elenco dei fatti di attualità della politica estera fornito dal DFAE alle CPE, l'elenco dei fatti di attualità della politica europea trasmesso dal DFAE alle CPE e l'elenco delle questioni finanziarie e fiscali internazionali della SFI trasmesso alle CET); sintesi dei fatti di attualità in materia di politica estera inserita periodicamente all'ordine del giorno nell'ambito delle riunioni delle CPE e delle CET; schede informative; rapporti annuali (ad esempio quelli sulle attività svolte nel settore della politica migratoria estera); rapporti esplicativi su un tema specifico (ad esempio sulla tassazione dell'economia digitale); comunicati stampa o informazioni scritte. Altri canali sono invece più informali, ma altrettanto utilizzati (ad esempio informazioni verbali o discussioni tra i responsabili di dipartimento e i presidenti di commissione). Secondo gli interlocutori, questi diversi mezzi di comunicazione sono complementari tra loro e

consentono alle commissioni parlamentari di avere una visione d'insieme degli sviluppi verificatisi in politica estera, *soft law* compresa, e di essere aggiornate sullo stato di realizzazione dei lavori, così da poter eventualmente chiedere di essere informate più approfonditamente su un determinato argomento o di essere consultate. L'analisi del CPA mette tuttavia in luce delle lacune, come pure delle sovrapposizioni tra gli elenchi informativi.

Quelli dei vari dipartimenti rappresentano il mezzo principale per informare le commissioni parlamentari sugli sviluppi più importanti verificatisi nel settore della politica estera, *soft law* compresa. Se da un lato le persone intervistate considerano tali elenchi in generale degli strumenti utili e appropriati, in quanto permettono ai parlamentari di essere costantemente informati sulle principali attività in corso, dall'altro le segreterie delle commissioni hanno espresso delle critiche circa il loro contenuto e il formato.

L'elenco dei fatti di attualità della politica estera fornito dal DFAE alle CPE è stato allestito a partire dal 2016 sulla base del modello dell'attuale elenco delle attività di politica europea, per permettere alle CPE di chiedere al DFAE informazioni complementari su temi interessanti o importanti⁹⁴. Il DFAE divulga tale elenco con cadenza trimestrale. I casi di studio (allegato 3) attestano che funge da strumento di informazione chiave e puntuale per i progetti che lo richiedono. L'elenco comprendeva quindi tutti i casi di studio esaminati, ad eccezione della UNDROP, citata in vari rapporti annuali del Consiglio federale del 2019⁹⁵. Mentre l'informazione relativa alle sedute del Consiglio ministeriale dell'ESA è limitata alla data del loro svolgimento, i progetti del Patto globale ONU sulla migrazione e i progetti dell'OCSE di revisione del modello di convenzione fiscale (a partire dal 2016) e di tassazione dell'economia digitale sono invece stati oggetto di un'informazione regolare e tempestiva sul loro stato di realizzazione tramite l'elenco del DFAE (oltre a quello dell'elenco della SFI nel caso degli ultimi due). Secondo le analisi del CPA, l'elenco dei fatti di attualità della politica estera presenta tuttavia aspetti critici a vari livelli:

- a livello di elaborazione, la responsabilità dell'elenco è in capo alla Segreteria generale del DFAE, che a sua volta contatta i dipartimenti per l'inserimento dei progetti sviluppati; alcuni dipartimenti, meno interessati dalla politica estera in generale e dalla *soft law* in particolare, hanno affermato di non essere a conoscenza di tale coordinamento;
- a livello di struttura, l'elenco viene classificato in base ai dipartimenti e suddiviso secondo il verificarsi dei fatti di attualità relativamente a 1) rapporti bilaterali, 2) rapporti regionali (più Stati), 3) relazioni multilaterali e 4) rapporti di organizzazioni internazionali sulla Svizzera⁹⁶, il che comporta la presenza reiterata nell'elenco di determinati temi che riguardano vari dipartimenti o livelli;

⁹⁴ Verbale della seduta della CPE-S del 14–15.4.2016.

⁹⁵ Rapporto del Consiglio federale sulla politica estera 2018 del 30.1.2019 (FF **2019** 1293) e rapporto del Consiglio federale del 8.3.2019 Mozioni e postulati delle Camere federali 2018 (FF **2019** 2559).

⁹⁶ Questo quarto capitolo è apparso per la prima volta nel 2018.

-
- a livello di contenuto, le evoluzioni nel tempo di un progetto non emergono in modo esplicito; per poter ripercorrere le fasi di sviluppo di un progetto bisogna analizzare sistematicamente gli elenchi; inoltre la denominazione dei progetti varia nel tempo e da una lingua all'altra e talvolta vengono elencati più progetti su una stessa riga dell'elenco informativo, il che ne complica l'individuazione; per di più le informazioni fornite non riescono sempre a chiarire bene il contenuto dei progetti; infine le informazioni rilevanti per i criteri dell'articolo 5b OLOGA citato esplicitamente non sono complete;
 - a livello di portata, l'Amministrazione federale ha privilegiato il principio dell'eshaustività piuttosto che quello della prioritizzazione mirata; sussiste pertanto il rischio che i parlamentari siano confusi dalla moltitudine di attività che figurano nell'elenco⁹⁷; a tale proposito non è chiaro all'Amministrazione federale se il fine dell'elenco sia quello di contenere tutti gli sviluppi a livello internazionale o soltanto quelli relativi alle competenze delle CPE (n. 5.2).

L'elenco dei fatti di attualità di politica estera è stato migliorato. In particolare, dopo la pubblicazione del rapporto sul postulato del Consiglio federale, l'elenco ha assunto un carattere meno descrittivo e appare maggiormente incentrato sui progetti di *soft law*. A partire dal 2019, in risposta alle richieste delle CPE sulla *soft law*, nell'elenco viene espressamente citato l'eventuale carattere di *soft law* dei singoli progetti e la loro identificazione è sottoposta al controllo della DDIP. In compenso il quadro legale della partecipazione parlamentare in materia di politica estera mette al primo posto il carattere essenziale di un progetto e non la sua forma o natura giuridica. Considerato che lo scopo dell'elenco è quello di informare le commissioni conformemente all'articolo 152 cpv. 2 e 3 LParl, tutti i progetti elencati devono soddisfare il criterio del carattere essenziale. Tuttavia gli elenchi non forniscono informazioni aggiuntive sulle ragioni per le quali un progetto viene definito essenziale o deve essere oggetto di un'informazione o una consultazione.

Dal 2007 l'elenco dei fatti di attualità della politica europea viene trasmesso dalla Direzione degli affari europei del DFAE alle CPE. A partire dal 2019 anche tale elenco attribuisce particolare importanza alla *soft law*, riservando un capitolo agli «sviluppi internazionali di “soft law”», che però finora è sempre rimasto vuoto.

Anche l'elenco delle questioni finanziarie e fiscali internazionali della SFI alle CET⁹⁸ è stato allestito nel 2016 allo scopo di migliorare la trasparenza e consentire ai parlamentari di individuare le questioni finanziarie e fiscali internazionali per le quali auspicavano di ricevere informazioni o di essere consultati più approfonditamente⁹⁹. Fino alla fine del 2017 tale elenco della SFI è stato strutturato in modo analogo a quello degli elenchi dei fatti di attualità della politica estera e divulgato ogni

⁹⁷ Il numero di fatti di attualità registrati è passato da 55 nell'elenco del 15.8.2016 a 146 in quello del 16.3.2021.

⁹⁸ L'elenco informativo delle attività della SFI viene trasmesso ogni trimestre alla segreteria delle CET e sistematicamente messo all'ordine del giorno della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N), ma non di quello della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S). La SFI inserisce le informazioni contenute in tale elenco in quello dei fatti di attualità della politica estera fornito dal DFAE alle CPE.

⁹⁹ Verbale della seduta della CET-N del 14–15.11.2016.

trimestre¹⁰⁰. Dal 2018 l'elenco è stato articolato in base alle organizzazioni multilaterali che elaborano i progetti, dando rilievo alle ripercussioni di tali progetti per la Svizzera. A tale elenco possono essere rivolte le medesime critiche sul contenuto espresse a proposito dell'elenco dei fatti di attualità di politica. Tuttavia, a partire dal 2021, l'elenco delle attività della SFI viene elaborato secondo un nuovo processo e con un nuovo formato: l'aggiornamento non avviene più con cadenza trimestrale e gli argomenti vengono scelti secondo il loro grado di attualità e la loro pertinenza per la Svizzera¹⁰¹. Pur elencando sotto forma di tabella la totalità degli argomenti curati e trattati in modo proattivo dalla SFI, tali documenti contengono una selezione mirata dei progetti per i quali si forniscono informazioni dettagliate. In base al carattere essenziale del progetto BEPS, ad esempio, le commissioni parlamentari ricevono informazioni, fin dall'inizio del medesimo, grazie alla presenza regolare del capo del DFF ad alcune sedute delle CET e tramite i rispettivi elenchi informativi destinati alle CET e, dal 2016, alle CPE.

La SECO informa le CPE innanzitutto tramite l'elenco trimestrale sui fatti di attualità della politica estera del DFAE e inoltre attraverso gli interventi orali in commissione da parte del capo del dipartimento. Parallelamente, nel rapporto annuale sulla politica economica estera, essa fornisce informazioni sullo stato di avanzamento dei negoziati in corso e sui prossimi sviluppi della politica economica estera. A differenza degli elenchi, questi rapporti non contengono in linea generale alcuna informazione sulle ripercussioni per la Svizzera o sulle implicazioni della partecipazione delle commissioni parlamentari competenti o sulla natura giuridica degli atti.

5.1.2 Procedure di consultazione

In linea generale le interviste effettuate concordano sulla complementarietà delle procedure di informazione e di consultazione delle commissioni parlamentari: la consultazione avviene dopo la trasmissione di informazioni e richiede, contrariamente alle informazioni fornite dai dipartimenti, la partecipazione al livello del Consiglio federale, visto che presuppone un progetto di mandato. I documenti trasmessi alle commissioni parlamentari per la consultazione non permettono tuttavia di prendere sempre una posizione informata, come dimostrano i casi di studio effettuati che sono sfociati in una consultazione.

Considerata la rapidità con la quale procedono i lavori dell'OCSE nell'ambito del progetto BEPS, la consultazione sulla posizione della delegazione svizzera da adottare a proposito della convenzione multilaterale BEPS è avvenuta sotto forma di lettera del capo del DFF ai presidenti delle CPE e delle CET, in virtù della procedura d'urgenza secondo l'articolo 152 capoverso 4 LParl (caso di studio C dell'allegato 3).

¹⁰⁰ L'elenco della SFI viene redatto in francese e tedesco fin dall'inizio, prima in un unico documento e successivamente in documenti separati secondo la lingua.

¹⁰¹ L'elenco contiene tre capitoli (disponibile in tedesco e francese): 1. Principaux événements survenus en matière de politique extérieure dans les affaires financières et fiscales du SFI; 2. Autres événements importants survenus en matière de politique extérieure et travaux des organismes multilatéraux; 3. Autres activités du SFI en matière de politique extérieure. Il progetto dell'OCSE e del G20 sulla tassazione dell'economia digitale, ad esempio, figura quindi al capitolo 2 nell'elenco di marzo 2021, ma poi al capitolo 3 nell'elenco di giugno 2021.

Secondo le lettere dei presidenti, la consultazione è stata ritenuta inadeguata, in quanto le commissioni competenti, visti i tempi estremamente limitati a loro disposizione, sono riuscite a malapena ad adottare una presa di posizione consolidata.

Nel caso della tassazione dell'economia digitale (caso di studio D dell'allegato 3), le consultazioni delle CPE e CET nel maggio 2020 sono avvenute sulla base di un rapporto esplicativo. Stando a quanto emerge dalle interviste effettuate dal CPA, le consultazioni si sono svolte a ritmi così serrati che la SFI non aveva una posizione vera e propria sulla quale consultare le commissioni competenti. Inoltre le schede informative prodotte sono state utilizzate per la «consultazione / informazione»¹⁰², vale a dire che ci si è serviti dello stesso documento sia per informare i parlamentari sugli sviluppi più significativi degli ultimi mesi circa il dossier in questione, sia per consultarli sui prossimi passaggi. Pertanto le commissioni competenti sono state consultate, ma la posizione del Consiglio federale non era sufficientemente articolata da permettere alle commissioni competenti di accettarla o respingerla in modo netto.

Nel caso del Patto globale ONU sulla migrazione (caso di studio B dell'allegato 3), le CPE sono state consultate sulle priorità annuali della Svizzera nell'ambito dell'ONU prima dell'adozione da parte del Consiglio federale: per la 71^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (2016/2017) la Svizzera aveva indicato che avrebbe scrupolosamente perseguito tra le sue priorità l'attuazione delle conclusioni che sarebbero emerse dal vertice ONU di New York su rifugiati e migranti; i negoziati per il Patto globale ONU sulla migrazione sono stati un tema prioritario della Svizzera alla 72^a Assemblea generale delle Nazioni Unite (2017/2018), nonché una delle priorità della 73^a Assemblea generale delle Nazioni Unite (2018/2019). Diversamente dall'elaborazione di un progetto specifico, tali priorità sono astratte e in quanto tali non permettono ai membri delle CPE di influire direttamente sui negoziati relativi a un determinato testo. Le ulteriori consultazioni sull'adozione del testo già perfezionato si sono svolte nel novembre 2018 presso le CPE e le CIP e questo, secondo le segreterie delle commissioni, ha dato luogo a doppiopioni¹⁰³.

Più in generale, per ognuno dei tre casi sono state consultate varie commissioni e non soltanto le CPE. Si pone in tal modo anche la questione delle loro competenze, affrontata nel prossimo paragrafo.

¹⁰² Ad esempio la «scheda informativa del 18.8.2020 all'attenzione di CPE-N e CPE-S per la consultazione / informazione del 25.08.2020 e del 31.8.2020», secondo l'elenco dei documenti trasmessi dall'unità amministrativa responsabile.

¹⁰³ Le CPE sono state consultate in virtù dell'art. 152 cpv. 3 LParl e le CIP ne hanno fatto richiesta in virtù dell'art. 152 cpv. 5 LParl; mentre normalmente le commissioni vi concorrono con le conoscenze tecniche del loro settore di competenza, non è stato esattamente così in questo caso, stando alle dichiarazioni delle persone intervistate in merito.

La ripartizione delle competenze delle commissioni parlamentari in materia di politica estera non è chiara

Nel parere giuridico si sostiene che attualmente l'espressione «commissioni competenti per la politica estera» designa le CPE, anche se l'articolo 152 LParl non lo precisa espressamente, mentre le «altre commissioni competenti» sono quelle il cui settore di attività comporta una componente internazionale o di diritto internazionale (n. 3.4). Sebbene sul piano giuridico sia possibile dedurre le commissioni interessate, le persone intervistate nell'ambito della valutazione non lo hanno compreso oppure lo hanno interpretato in maniera diversa.

Come si evince dalle interviste effettuate, nella maggior parte dei casi i dipartimenti non sanno che le CPE sono le commissioni che devono obbligatoriamente essere informate e consultate sui progetti di politica estera che adempiono i criteri di cui all'articolo 152 capoversi 2, 3 e 4 LParl. È emerso per contro che non esistono regole chiare per individuare la commissione da coinvolgere e che questo dipende dalle relazioni pregresse circa un dato progetto, dalle persone coinvolte e dal tema affrontato. È interessante constatare come i dipartimenti più interessati dalla *soft law* (n. 4.1) intrattengano rapporti diversi con le commissioni parlamentari: il DFAE coinvolge esclusivamente le CPE, che dispongono di competenze generali in materia di negoziati di politica estera; il DFF (SFI) si rivolge principalmente alle CET, per via delle competenze tecniche nel settore della fiscalità internazionale e dei mercati finanziari; il DEFR (SECO) interagisce soprattutto con le CPE, segnatamente per le competenze nelle questioni di libero scambio e dell'economia internazionale. Malgrado le CPE dispongano di competenze generali in politica estera e nel corso degli ultimi anni il peso del loro ruolo sia aumentato¹⁰⁴, le persone intervistate hanno riferito al CPA che non sempre le CPE sono l'interlocutore di riferimento con cui mantenere un dialogo costruttivo e costante, bensì le commissioni tematiche interessate dalla materia¹⁰⁵, che risultano più preparate nelle questioni tecniche e sono responsabili a livello nazionale dell'eventuale successiva attuazione del progetto trattato. Il coinvolgimento delle CPE può anche risultare ridondante e infruttuoso.

Per quanto riguarda più in particolare la procedura di informazione, spetta alle CPE trasmettere le informazioni ricevute alle altre commissioni competenti conformemente all'articolo 152 capoverso 2 LParl. Le analisi del CPA indicano di fatto che le CPE non garantiscono tale funzione di piattaforma. Esse non trasmettono alle altre commissioni l'elenco trimestrale dei fatti di attualità fornito dal DFAE. Per poter trasmettere a un'altra commissione i verbali relativi a un oggetto interno occorre il consenso del presidente della commissione. Secondo la segreteria della commissione, lo scambio di informazioni rilevanti avviene piuttosto tra le segreterie delle commissioni. Questo però non si verifica in maniera sistematica, quanto piuttosto occasionalmente, per via del volume considerevole di informazioni da elaborare e per il fatto che soltanto i membri delle commissioni possono accedere

¹⁰⁴ Lanz Matthias, *Bundesversammlung und Aussenpolitik. Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung*, Dike Verlag AG, Zurigo/San Gallo 2020, pag. 227.

¹⁰⁵ Le CPE sono le commissioni tematiche responsabili del «diritto internazionale». Tuttavia tale concetto non definisce un ambito tematico, ma una fonte del diritto (n. 3.4).

all'esame degli atti. Si osserva quindi una frattura tra la legge, che attribuisce alle CPE una funzione di piattaforma informativa, e la sua reale applicabilità. È per questo che nel 2016 le CET hanno deciso di invitare la SFI con cadenza trimestrale per essere costantemente informate sugli atti relativi alla fiscalità internazionale¹⁰⁶. L'articolo 152 capoverso 5 LParl prevede che le CET possano esigere di essere informate, anche se il legislatore pensava probabilmente a informazioni selettive. Secondo l'articolo 152 capoverso 2 LParl soltanto le commissioni competenti per la politica estera, ossia le CPE, devono essere informate con regolarità. Nell'ambito dei progetti da essa trattati, la SFI considera di fatto le CET quali commissioni competenti per la politica estera e a volte accade che le consulti anche senza una vera e propria richiesta.

L'analisi della prassi circa la partecipazione delle commissioni parlamentari in materia di politica estera mette in evidenza come il quadro legale non venga sistematicamente rispettato: la trasmissione da parte delle CPE delle informazioni pertinenti alle altre commissioni competenti non avviene in modo sistematico per motivi di carattere giuridico e pratico e la partecipazione occasionale di altre commissioni parlamentari viene aggirata. In alcuni casi, per giunta, l'obbligo di consultare e informare le CPE si traduce in un valore aggiunto limitato e può dare luogo a inutili doppioni. Dalle interviste raccolte si apprende che i problemi di demarcazione in politica estera sembrano tuttavia difficilmente risolvibili, a livello generale e astratto, attraverso una diversa ripartizione delle competenze tra commissioni parlamentari.

5.3 Il Parlamento può partecipare, ma non sempre in modo efficace

Le analisi del CPA rivelano come sia complesso per l'Amministrazione federale individuare il momento opportuno per coinvolgere il Parlamento, soprattutto in considerazione della continua evoluzione caratteristica dei progetti di *soft law* (n. 4.2). È inoltre difficile, alla luce del calendario delle commissioni parlamentari e delle organizzazioni internazionali che si occupano di tali progetti, individuare per la consultazione un momento in cui lo strumento della *soft law* sia ancora in fase di elaborazione e non in una fase successiva (n. 3.2.3).

Nel caso del Patto globale ONU sulla migrazione, le consultazioni delle commissioni parlamentari sono avvenute troppo in ritardo per poter influire efficacemente sui negoziati relativi al testo. Come si evince dalla cronologia degli avvenimenti (caso di studio B dell'allegato 3), le CPE e le CIP sono state informate sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera tramite i rapporti del Consiglio federale, nel 2016 e 2017, dell'obiettivo perseguito dal Patto e della posizione generalmente favorevole della Svizzera, prima della conclusione dei negoziati relativi alla sua adozione. Le CPE e le CIP hanno potuto discutere dello sviluppo del Patto in occasione della presentazione di tali rapporti. Le CPE sono state informate dell'elaborazione del Patto attraverso gli elenchi trimestrali dei fatti di

¹⁰⁶ Verbale della CET-N del 20–21.2.2017.

attualità di politica estera e i rapporti annuali sulla politica estera¹⁰⁷. Negli elenchi trimestrali i negoziati sul Patto figurano per la prima volta quale attività in corso nell'elenco del 27 febbraio 2018, nel quale si indicava che dovevano svolgersi da febbraio a luglio 2018 e che si basavano su un documento pubblicato. Non veniva fornita alcuna informazione aggiuntiva circa il contenuto dei negoziati o del documento. Le CPE sono state consultate anche nell'agosto 2016 e 2017 sulle priorità annuali della Svizzera all'ONU («Bringschuld»). Nelle priorità del 2016 il Patto non veniva ancora citato esplicitamente, mentre quelle del 2017 contenevano una breve descrizione dello scopo dei negoziati e del ruolo della Svizzera. L'Amministrazione federale comunicava così i negoziati relativi al Patto globale ONU sulla migrazione. Sulla base delle informazioni alquanto generiche trasmesse, le commissioni parlamentari competenti non si sono avvalse in quella fase del loro diritto di chiedere di essere maggiormente informate o consultate («Holschuld»).

I negoziati sul testo si sono conclusi il 13 luglio 2018. Le CPE sono poi state consultate nell'agosto 2018 circa le priorità della Svizzera per la 73^a sessione dell'Assemblea generale dell'ONU, secondo le quali la Svizzera si mobilita per l'adozione di un Patto «ambizioso e dotato di meccanismi di attuazione e di verifica»¹⁰⁸; sul contenuto del progetto non è stata tuttavia fornita alcuna informazione. Le consultazioni delle CPE («Bringschuld») e delle CIP («Holschuld») si sono svolte nel novembre 2018, mentre il testo era già stato perfezionato e il Consiglio federale aveva deciso il 10 ottobre 2018 di approvare il Patto due mesi dopo nel corso di una conferenza. L'unità amministrativa responsabile ha fatto sapere al CPA di non ritenere ragionevole né efficace consultare il Parlamento in occasione dei negoziati preliminari di un progetto di *soft law* dell'ONU, per il fatto che al testo potrebbero ancora essere apportate modifiche sostanziali.

I calendari delle commissioni parlamentari e delle organizzazioni internazionali, che elaborano progetti di *soft law* secondo la propria agenda, esigono che l'Amministrazione federale dia prova di grande flessibilità e anticipi il più possibile gli sviluppi al livello interno ed esterno. Tenuto conto del ritmo spesso serrato dei lavori dell'OCSE, nel corso delle interviste è emerso ad esempio l'apprezzamento per l'impegno profuso dall'Amministrazione federale al fine di armonizzare l'agenda delle organizzazioni internazionali con quella delle commissioni competenti. Nel caso del progetto di tassazione dell'economia digitale, ad esempio, i risultati erano difficili da prevedere a causa della complessità del medesimo e dell'eterogeneità degli interessi degli Stati membri dell'Inclusive Framework, con scadenze estremamente ravvicinate dovute al calendario molto ambizioso dell'OCSE. Le commissioni competenti sono quindi state informate non appena sono stati disponibili i risultati del progetto BEPS, ritenuto importante, ed è stato trasmesso un calendario delle possibili consultazioni delle CPE e delle CET alle segreterie di commissione, addirittura prima della decisione del Consiglio federale sulla consultazione delle commissioni competenti. Il calendario prevede inoltre una consultazione / informazione aggiuntiva

¹⁰⁷ Il rapporto del 2017 sulla politica estera accenna in modo astratto all'obiettivo del Patto (contribuire ad assicurare una migrazione sicura e ordinata, nonché a sfruttarne meglio il potenziale) e al ruolo di cofacilitatore della Svizzera nella sua elaborazione, senza ulteriori precisazioni.

¹⁰⁸ DFAE, *Priorità della Svizzera per la 73^a Assemblea generale dell'ONU*, 2008, pag. 2.

(con più varianti) sugli elementi chiave definitivi, laddove questi differiscano nettamente dal contenuto della consultazione già organizzata¹⁰⁹. In quest'ottica è unanimemente ben visto il parere positivo del Consiglio federale sull'istituzione di una delegazione permanente presso l'OCSE¹¹⁰, incaricata di rappresentare l'Assemblea federale nelle varie manifestazioni realizzate da tale organizzazione internazionale, poiché consentirà ai propri membri di assicurare a monte, per quanto concerne gli atti, un coinvolgimento costante e pertanto complementare agli altri strumenti di partecipazione¹¹¹.

La guida sulla *soft law* concorre altresì a chiarire la questione del momento opportuno della partecipazione. Essa precisa che la valutazione del coinvolgimento del Parlamento deve avvenire con regolarità prima dell'adozione dello strumento di *soft law*, in quanto quest'ultimo presuppone l'esistenza di un processo dinamico. Ciò si concretizza in due momenti distinti, nei quali il Consiglio federale deve informare e/o consultare il Parlamento, come illustra la tabella riassuntiva: il primo momento corrisponde a un coinvolgimento il più tempestivo possibile del Parlamento nella fase dei *negoziati preliminari* (dopo la decisione del mandato, laddove sia necessario un mandato del Consiglio federale) e il secondo momento è durante la fase *successiva ai negoziati* (prima dell'adozione del documento). Si tiene inoltre conto del carattere evolutivo dei progetti di *soft law*¹¹².

I casi analizzati mostrano da un lato che il Parlamento ha utilizzato i propri strumenti di carattere generale e specifico per la politica estera, *soft law* compresa, quando ciò era appropriato. I primi permettono al Parlamento di orientare il processo di negoziazione in materia di politica estera laddove i progetti, compresi quelli di *soft law*, non siano sufficientemente essenziali da far sì che il Consiglio federale debba coinvolgere il Parlamento di propria iniziativa. Nel caso della UNDROP, ad esempio, si osserva come il Parlamento abbia preteso all'inizio del processo di elaborazione informazioni sul progetto mediante due interpellanze e abbia altresì fornito un contributo importante con una mozione per la partecipazione della Svizzera alla stesura della dichiarazione. Inoltre il Parlamento ha chiesto nuovamente al Consiglio federale con un'interpellanza, poco prima dell'Assemblea generale dell'ONU, se la Svizzera avrebbe sostenuto la dichiarazione. Le CPE invece non sono state consultate né hanno chiesto di esserlo conformemente all'articolo 152 LParl (caso di studio A dell'allegato 3).

Come per la stragrande maggioranza dei progetti presi in carico dalla SEFRI per la politica estera, le risoluzioni dell'ESA, data la natura tecnica o di nicchia che le caratterizza, non sono abbastanza importanti da giustificare il coinvolgimento attivo delle commissioni competenti nel processo di elaborazione. Le sedute del Consiglio ministeriale dell'ESA vengono sempre comunicate (prima e dopo il loro svolgimento)

¹⁰⁹ Consultazione delle CPE e delle CET in base a un rapporto esplicativo sugli orientamenti del progetto dell'OCSE e del G20 sull'economia digitale.

¹¹⁰ Parere del Consiglio federale del 26 maggio 2021 relativo all'Iniziativa parlamentare 20.436 della CET-S per l'Istituzione di una delegazione parlamentare permanente presso l'OCSE.

¹¹¹ Il Parlamento ha adottato la base giuridica per l'istituzione di una delegazione parlamentare permanente presso l'OCSE il 1.10.2021.

¹¹² La consultazione nella fase successiva ai negoziati avviene se il documento cambia in modo significativo rispetto al contenuto della consultazione durante i negoziati preliminari.

negli elenchi trimestrali dei fatti di attualità di politica estera trasmessi dal DFAE alle CPE e nei comunicati stampa del Consiglio federale (caso di studio E dell'allegato 3). L'unità amministrativa responsabile considera appropriato tale rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo nei suddetti progetti, come pure le risorse necessarie a garantire l'informazione. Per quanto concerne il Patto globale ONU sulla migrazione (caso di studio B dell'allegato 3), le revisioni del modello di convenzione fiscale (caso di studio C dell'allegato 3) e il progetto di tassazione dell'economia digitale (caso di studio D dell'allegato 3), le CPE sono state consultate conformemente all'articolo 152 capoverso 3 LParl, mentre le altre commissioni competenti si sono avvalse del loro diritto di essere consultate e/o informate in virtù dell'articolo 152 capoverso 5 LParl. La maggior parte delle persone intervistate ha ravvisato in tali progetti di *soft law*, esaminati e oggetto di una procedura di consultazione parlamentare, un rafforzamento della legittimità democratica, nel senso che la partecipazione del Parlamento ha aperto nuove prospettive nel trattamento del dossier e ha fornito indicazioni sulle intenzioni del Parlamento in proposito. In linea di principio prevale l'opinione secondo cui attraverso il criterio del carattere essenziale sia possibile raggiungere una condizione di equilibrio tra le possibilità di partecipazione del Parlamento e la conservazione della capacità di azione del Governo in politica estera.

6 Conclusioni

Il CPA è giunto complessivamente alla conclusione che il modo in cui il Parlamento partecipa in materia di *soft law* è solo in parte appropriato. Sul piano giuridico i diritti di partecipazione del Parlamento svizzero sono estesi rispetto a quanto accade a livello internazionale (n. 6.1), ma la loro concretizzazione nell'articolo 152 LParl necessita di un'interpretazione e l'articolo 5b OLOGA è lacunoso (n. 6.2). I metodi di determinazione del carattere essenziale dei progetti differiscono sia da un dipartimento all'altro, sia all'interno di uno stesso dipartimento e inoltre mancano di sistematicità (n. 6.3). Considerato che le procedure relative alla *soft law* risultano problematiche, il DFAE ha realizzato una guida per uniformare la prassi. Tale guida non riflette tuttavia in modo completo l'ambito di partecipazione del Parlamento (n. 6.4). D'altronde le competenze delle commissioni non sono chiare (n. 6.5) e gli strumenti della partecipazione parlamentare, benché complementari, non possono essere sempre utilizzati in modo organico (n. 6.6).

6.1 Gli ampi diritti di partecipazione del Parlamento svizzero riflettono la ripartizione delle competenze in politica estera (n. 3.1)

Secondo la Costituzione svizzera, l'Assemblea federale e il Consiglio federale esercitano le responsabilità di politica estera in maniera congiunta come in una «collaborazione a quattro mani», il che conferisce al potere legislativo una posizione di forza nella politica estera, unica nel contesto internazionale. Il Consiglio federale è responsabile della gestione operativa, mentre l'Assemblea federale partecipa alle decisioni di principio e si occupa delle questioni fondamentali. Rispetto ad altri Paesi

dove il potere legislativo è forte (segnatamente Finlandia, Italia, Belgio, Norvegia) e a quelli vicini (Germania e Francia), i diritti di partecipazione del Parlamento svizzero sono in numero maggiore e più estesi. Tali ampi diritti di partecipazione del Parlamento svizzero riflettono la ripartizione delle competenze in politica estera. Alcuni di questi diritti possono altresì essere applicati alla *soft law* (n. 3.1).

6.2 L'articolo 152 LParl concretizza gli strumenti di partecipazione, ma necessita di interpretazione, mentre l'articolo 5b OLOGA è lacunoso (n. 3.2 e 3.3)

L'articolo 152 LParl è appropriato nella misura in cui concretizza gli strumenti e le procedure di partecipazione del Parlamento nella politica estera. Esso precisa gli oggetti, le soglie e le modalità del diritto di informazione e di consultazione, come pure gli organi che beneficiano di tali diritti. Per quanto concerne gli oggetti della partecipazione, il concetto di «progetti essenziali» non è tuttavia equivalente nelle diverse versioni linguistiche della legge, cosicché non risulta evidente che essa copre tutti gli ambiti della politica estera, estendendosi dal livello astratto, con attività strategiche, al livello molto più concreto, come l'ambito della regolamentazione, *soft law* compresa. Visto che si tratta di soglie dalle quali scaturisce l'obbligo di coinvolgere il Parlamento, il legislatore ha utilizzato termini diversi (in italiano: «importante» e «essenziale»; in francese: «important» e «principal»; in tedesco: «wichtig», «wesentlich» e «bedeutend») e il loro significato può essere determinato soltanto in relazione al contesto. Per quanto concerne le modalità della partecipazione, emerge in maniera esplicita nel caso dell'informazione, ma solo in maniera implicita nel caso della consultazione, che il Parlamento deve essere coinvolto il più rapidamente possibile per consentirne la partecipazione effettiva all'elaborazione della politica estera. Nel complesso l'articolo 152 LParl deve quindi essere interpretato (n. 3.2).

Nel 2016 il Consiglio federale ha precisato il concetto di «progetti essenziali», per i quali esso è tenuto a consultare il Parlamento, con il nuovo articolo 5b della OLOGA. Stando al parere giuridico, la disposizione dell'ordinanza è lacunosa sotto diversi profili. Innanzitutto la precisazione è avvenuta al livello giuridico non appropriato, visto che le disposizioni legislative importanti, delle quali fa parte l'articolo 5b OLOGA, devono essere varate sotto forma di legge federale (n. 3.3.1). Inoltre il suo contenuto si riferisce a questioni parlamentari, il che vuol dire che la rispettiva regolamentazione spetta al Parlamento e non al Consiglio federale (n. 3.3.2). Per di più gli esempi dell'articolo 5b OLOGA non coprono tutti i «progetti essenziali» secondo l'articolo 152 capoverso 3 LParl. Essendo la prassi basata su tali esempi, l'ambito di partecipazione del potere legislativo nella politica estera, compresa la *soft law*, non è limitato sul piano giuridico bensì sul piano fattuale (n. 3.3.3). Infine la formulazione dell'articolo 5b OLOGA è imprecisa, visto che ricorre a termini insoliti e non definiti per precisare i «progetti essenziali» (n. 3.3.4).

6.3 I metodi seguiti dall'Amministrazione federale per determinare l'importanza dei vari progetti differiscono tra loro e in generale mancano di sistematicità (n. 4.1)

Sebbene non sia completo, dall'elenco dei progetti di *soft law* elaborati dall'Amministrazione federale dall'entrata in vigore dell'articolo 5b OLOGA, approntato dal CPA nel quadro di tale valutazione, si può rilevare come tutti i dipartimenti siano interessati dalla *soft law* in virtù del carattere trasversale della politica estera, benché a diversi livelli. Il DFAE si occupa molto di *soft law* e numerose sono le unità amministrative che hanno sviluppato progetti in tale ambito. All'interno del DFF e del DEF, quelle maggiormente interessate dai progetti di *soft law* sono rispettivamente la SFI e la SECO. Per quanto riguarda il DATEC e il DFI, alcune unità amministrative svolgono attività correlate alla politica estera che talvolta afferiscono alla *soft law*, mentre nel caso del DDPS e del DFGP ciò avviene molto di rado.

Relativamente alla selezione dei progetti di *soft law* per i quali si rende necessario coinvolgere il Parlamento, le analisi effettuate indicano da un lato che la prassi differisce sia da un dipartimento all'altro sia all'interno di uno stesso dipartimento. Alcuni applicano dapprima i criteri di identificazione della *soft law* e successivamente quelli di determinazione del carattere essenziale, mentre altri applicano alla lettera soltanto i criteri di determinazione del carattere essenziale e altri ancora fanno le due cose simultaneamente, ma non in modo sistematico. Dall'altro le analisi evidenziano che le unità amministrative poco interessate dalla *soft law* non hanno prassi consolidate. Tuttavia le regole sono note e le persone intervistate hanno dichiarato di applicarle all'occorrenza nell'ambito del processo di richiesta di mandato al Consiglio federale per l'invio di delegazioni a conferenze internazionali. In considerazione del fatto che il coinvolgimento del Parlamento non si limita alla *soft law* secondo il quadro normativo, un approccio incentrato sulla *soft law* appare troppo limitato, mentre sarebbe auspicabile definire la natura dell'attività di politica estera in questione per poter stabilire il grado d'importanza pertinente e determinare così il coinvolgimento del Parlamento. Finora la prassi relativa alla determinazione del carattere essenziale dei progetti di *soft law* manca in generale di coerenza e di sistematicità (n. 4.1).

6.4 Considerato che le procedure relative alla «soft law» sono problematiche, è attualmente in corso di elaborazione un'utile guida (n. 4.2 e 4.3)

L'elaborazione dell'elenco dei progetti di *soft law* sviluppati dall'Amministrazione federale si è rivelata un'impresa ardua, a dimostrazione della complessità insita nell'identificazione della *soft law* e nel diverso concetto di *soft law* da parte dei dipartimenti e delle varie unità amministrative. Nell'elenco figurano dichiarazioni d'intenti puramente politiche o regole comportamentali settoriali sprovviste di qualsivoglia carattere normativo sufficiente oppure della natura generale e astratta e che pertanto non potrebbero determinare la *soft law* secondo la definizione utilizzata nel presente rapporto (n. 2.1). In particolare l'identificazione della *soft law* è resa complessa dal fatto che non è sempre chiaro se i documenti sono degli strumenti di

soft law perfezionati o semplicemente rappresentano lo stadio intermedio di uno strumento di *soft law* più articolato, se non di *hard law* internazionale. Alla luce della varietà e dell'evoluzione delle forme che contraddistinguono i progetti di *soft law*, la definizione di quest'ultima nel rapporto del Consiglio federale e le spiegazioni fornite per definirla consentono di orientare la prassi, ma non sono abbastanza chiare e precise per inquadrarla in modo univoco (n. 4.2).

Data l'applicazione disomogenea delle procedure in materia di *soft law*, il DFAE (DDIP) ha istituito in modo proattivo un gruppo di lavoro sulla *soft law*, che ha permesso di sensibilizzare i dipartimenti su questa tematica. In particolare, grazie a tale piattaforma di discussione è stato possibile elaborare una guida sulla *soft law*, fornendo uno strumento utile per orientare la prassi. La versione attualmente disponibile di tale guida non riflette tuttavia l'ambito completo di partecipazione del Parlamento (n. 4.3).

6.5 Le competenze delle commissioni parlamentari in materia di partecipazione non sono chiare (n. 3.4 e 5.2)

Secondo la legge, le «commissioni competenti per la politica estera» hanno un ruolo fondamentale nella partecipazione alla politica estera. Da altri documenti si evince che l'espressione designa attualmente le CPE, anche se l'articolo 152 LParl non lo puntualizza in modo esplicito. Le «altre commissioni competenti» citate nell'articolo di legge, che dispongono del diritto di sollecitare informazioni o una consultazione, sono quelle il cui settore di attività implica un elemento internazionale (n. 3.4).

L'analisi della prassi mette in evidenza come il quadro legale non sia chiaro né rispettato in modo sistematico. Nella maggior parte dei casi le unità amministrative non sanno quali sono i criteri a cui attenersi per individuare la commissione parlamentare da coinvolgere e i contatti dipendono principalmente dalle relazioni pregresse su un dato progetto e dal tema in questione. Per questa ragione il DFAE coinvolge esclusivamente le CPE in virtù delle loro competenze generali in materia di negoziati di politica estera, la SFI coinvolge in via prioritaria le CET in considerazione delle loro competenze tecniche nell'ambito della fiscalità internazionale e dei mercati finanziari e solo in subordine le CPE. La SECO coinvolge in via principale le CPE, in particolare per le loro competenze nelle questioni di libero scambio e di economia internazionale. In alcuni casi l'obbligo di informare e consultare le CPE si traduce semplicemente in un valore aggiunto limitato e può dare luogo a inutili doppioni.

Per quanto riguarda più in particolare la procedura di informazione, le CPE non garantiscono la propria funzione di piattaforma prevista dalla legge, che consiste nel trasmettere le informazioni ricevute alle altre commissioni competenti. Risulta infatti impossibile, nella pratica, trasmettere in maniera sistematica le informazioni pertinenti e i verbali relativi a un'altra commissione, visti il volume troppo elevato di informazioni e le regole di accesso ai documenti. È per questo che le CET hanno deciso di invitare la SFI con cadenza trimestrale, così da essere costantemente informate sugli atti relativi alla fiscalità e alla finanza internazionali. Tale prassi di informazione regolare si spinge oltre l'articolo 152 capoverso 5 LParl, secondo il quale le commissioni possono chiedere di ricevere informazioni di volta in volta.

Similmente la SFI consulta talvolta le CET (o altre commissioni) in assenza di una vera e propria richiesta, in quanto le considera di fatto le «commissioni competenti per la politica estera» nei progetti da essa trattati, visto che hanno la competenza dell'attuazione dei medesimi a livello nazionale (n. 5.2).

6.6 L'informazione e la consultazione del Parlamento sono complementari, ma non è sempre possibile farvi ricorso in modo organico (n. 5.1 e 5.3)

In linea di principio le procedure di informazione e di consultazione previste dall'articolo 152 LParl differiscono tra loro: l'informazione implica una comunicazione unidirezionale dell'esecutivo verso il legislativo, mentre la consultazione implica una comunicazione bidirezionale tra questi due poteri. Tuttavia, nella prassi, le analisi condotte dal CPA indicano che le procedure di informazione e di consultazione sono complementari, ma per alcuni dipartimenti non è evidente quale adottare e in quali circostanze.

Tra i vari canali di informazione, l'Amministrazione federale utilizza diversi elenchi informativi per comunicare alle commissioni parlamentari gli sviluppi importanti verificatisi nel settore della politica estera, compresa la *soft law*. Tali elenchi sono strumenti adeguati in quanto consentono ai parlamentari di avere sempre una visione d'insieme degli sviluppi sopravvenuti, benché il loro contenuto e il formato non siano ottimali. Quanto alla consultazione, uno dei problemi sta nel fatto che nei documenti trasmessi alle commissioni la posizione del Consiglio federale non emerge sempre in maniera abbastanza articolata da permettere una presa di posizione informata e che con la procedura di emergenza i parlamentari dispongono di termini molto brevi (n. 5.1).

Per di più, anche se la legge esige il coinvolgimento tempestivo del Parlamento, per l'Amministrazione federale è difficile individuare il momento opportuno, visto il carattere evolutivo della *soft law*, così come il calendario delle commissioni parlamentari e delle organizzazioni internazionali o degli organi multilaterali all'interno dei quali vengono elaborati i progetti di *soft law*. Dopo il caso del Patto globale ONU sulla migrazione, l'Amministrazione federale è impegnata nell'armonizzare l'agenda delle organizzazioni internazionali e quella delle commissioni, al fine di svolgere una consultazione che consenta effettivamente ai parlamentari di influire sui negoziati in una fase in cui lo strumento della *soft law* deve ancora essere plasmato (n. 5.3).

Abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
Art.	Articolo
BEPS	Erosione della base imponibile e trasferimento degli utili (<i>Base erosion and profit shifting</i>)
Cap.	Capitolo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CDI	Convenzione per evitare le doppie imposizioni
CET	Commissioni dell'economica e dei tributi
CET-N	Commissioni dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
CET-S	Commissioni dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati
CIP	Commissioni delle istituzioni politiche
CM-16	Consiglio dell'Agenzia spaziale europea a livello ministeriale del dicembre 2016 a Lucerna
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPE	Commissioni della politica estera
CPE-N	Commissione della politica estera del Consiglio nazionale
CPE-S	Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati
Cpv.	Capoverso
CSG	Conferenza dei segretari generali
CWG	Gruppo di lavoro che prepara le sedute del Consiglio dell'Agenzia spaziale europea a livello ministeriale
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
ESA	Agenzia spaziale europea
G20	Gruppo 20
GCM	Patto globale ONU sulla migrazione (<i>Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration</i>)
ISDC	Istituto svizzero di diritto comparato
Let.	Lettera
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)

N.	Numero
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
Struttura	Struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione internazionale
IMZ	
UNDROP	Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali (<i>United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas</i>)

Bibliografia e documenti di riferimento

Bibliografia

Ehrenzeller Bernhard, «Bundesversammlung», in: Diggelmann Oliver, Hertig Randal Maya, Schindler Benjamin (a c.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Schulthess, Zurigo 2020, pagg. 1699–1721.

Lanz Matthias, *Bundesversammlung und Aussenpolitik. Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung*, Dike Verlag AG, Zurigo/San Gallo 2020.

Petrig Anna, Sinz Mareike, parere giudico sul tema «Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law», 29.11.2021, su mandato del CPA, Basilea 2021.

Tripet Cordier Florent, «Art. 152», in: Graf Martin, Theler Cornelia, von Wyss Moritz, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*, 2014, pagg. 1029–1044.

Tripet Florent M., «Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik. Die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz», in: *Cahier de l'IDHEAP* 270 (2012).

Serdült Uwe, Vögeli Chantal, Hirschi Christian, Widmer Thomas, *APES 2.2 - Actor-Process-Event Scheme. Centre for Democracy Studies (ZDA)*, Aarau 2012.

Sinz Mareike, *Internationales Soft Law und Fragen nach parlamentarischer Zustimmung: Eine Betrachtung im Rahmen eines deutsch-französisch-schweizerischen Rechtsvergleichs*, Schulthess Verlag, Zurigo 2022 (in stampa).

Documenti di riferimento

Consiglio federale, Direttive concernenti l'invio di delegazioni a conferenze internazionali, 7 dicembre 2012.

Consiglio federale, Rapporto sulla politica estera 2018, 30 gennaio 2019.

Consiglio federale, Rapporto Mozioni e postulati delle Camere federali 2018, 8 marzo 2019.

Consiglio federale, Consultazione e coinvolgimento del Parlamento nel settore della «soft law», Rapporto del 26 giugno 2019 in adempimento del postulato 18.4104, depositato dalla Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati il 12 novembre 2018.

DDIP, Guida alla prassi in materia di trattati internazionali, 3^a edizione, 2015.

DDIP, progetto «Guida sulla soft law», 5 agosto 2021.

DFAE, Priorità della Svizzera per la 73^a Assemblea generale dell'ONU, 2018

DFAE, Lavori successivi del postulato 18.4104 della CPE-S, 29 ottobre 2019.

DFAE, *Soft law* – mandati al DFAE, 11 agosto 2020.

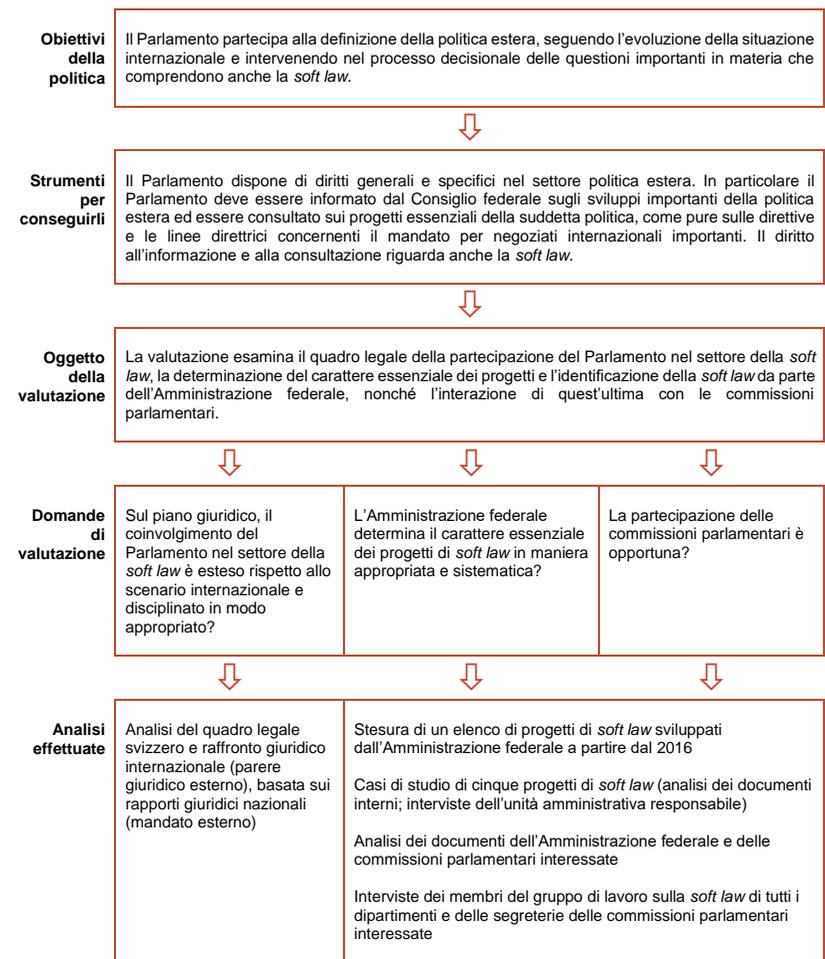
Persone intervistate

Nell'elenco sottostante è riportata la funzione della persona interessata al momento dell'intervista con il CPA.

Benoît, Anne	Segretaria di commissione, CIP
Brändle, Michaël	Collaboratore personale, Segreteria generale, DFI
Briguet, Julien	Collaboratore diplomatico, DDIP, DFAE
Brunner Pohlenz, Stephan	Capo della Sezione del diritto, Cancelleria federale
Cicéron Bühler, Corinne	Direttrice della DDIP, DFAE
Driget, Katherine	Giurista, Settore Legislazione I, Ufficio federale di giustizia, DFGP
Dubach, Roger	Direttore supplente, DDIP, DFAE
Eichin, Andrin	Collaboratore scientifico, Affari internazionali, Ufficio federale delle comunicazioni, DATEC
Flückiger, Stefan	Segretario di Stato supplente, capo Pianificazione e strategia, SFI, DFF
Forrer, Rhena	Co-Caposezione Sanità globale, Ufficio federale della sanità pubblica, DFI
Füzesséry, Alexandre	Segretario di commissione, CER
Gschwend, Roger	Caposettore Diritto economico internazionale, SECO, DEFR
Jäggi, Nereida	Collaboratrice scientifica, Scambio di informazioni e imposizione delle persone fisiche, SFI, DFF
Julmy, Christoph	Capo del servizio giuridico, Segreteria generale, DATEC
Kropf, Catherine	Capodivisione supplente Politica spaziale e supporto, SEFRI, DEFR
Krpoun, Renato	Capodivisione Affari spaziali, SEFRI, DEFR
Kuster, Susanne	Capo dell'Ambito direzionale Diritto pubblico, Ufficio federale di giustizia, DFGP
Lorenz, Stephanie	Capo supplente Questioni di principio e relazioni internazionali, SFI, DFF
Lüthi Blume, Ruth	Segretaria di commissione, CIP
Marinovic, Zeljko	Sostituto segretario generale, Segreteria generale, DEFR
Müller, Benjamin	Collaboratore diplomatico, Diplomazia dei diritti umani, Segreteria generale, DFAE
Muralt, Samuel	Segretaria di commissione supplente, CPE
Mure, Johannes	Capodivisione Pianificazione e strategia, SEFRI, DEFR
Orell, Marianne	Capo Politica fiscale delle società, SFI, DFF
Perrez, Franz Xaver	Capodivisione Affari internazionali, Ufficio federale dell'ambiente, DATEC

Pfammatter, Tamara	Capo Fiscalità, SFI, DFF
Portmann, Roland	Caposezione Diritto internazionale pubblico, DDIP, DFAE
Rasi, Conradin	Caposezione Sfollamento forzato e migrazione, Segreteria di Stato, DFAE
Saladin, Gerhard M.	Capo della Sezione del diritto, DDPS
Sanglard, Blaise	Caposettore supplente Diritto economico internazionale, SECO, DEFR
Triper Cordier, Florent Manuel	Segretario di commissione, CPE
Wyss, Martin	Capo supplente Settore Legislazione II, Ufficio federale di giustizia, DFGP
Zambelli, Mirko	Capo Consiglio d'Europa e OSCE, Segreteria di Stato, DFAE

Approccio della valutazione



Criteri di valutazione

Criteri specifici	Elementi di apprezzamento
<i>Portata e opportunità del quadro legale (domanda 1)</i>	
Estensione della partecipazione del Parlamento	Rispetto ad altri Paesi possibilmente simili, il <i>quadro legale</i> svizzero prevede: più forme diverse di partecipazione del Parlamento; progetti più significativi; un potere decisionale maggiore; un numero più elevato di organi.
Chiarezza dell'espressione «progetti essenziali»	Il concetto «progetti essenziali» è preciso e permette di identificare i progetti che devono essere oggetto di consultazione e/o di informazione.
Opportunità dell'espressione «progetti essenziali»	I progetti essenziali corrispondono agli obiettivi dell'articolo 152 capoverso 3 LParl e alla ripartizione dei poteri in materia di politica estera.
Pertinenza dell'espressione «progetti essenziali»	I progetti di <i>soft law</i> importanti fanno parte dei progetti essenziali, ma non rappresentano l'unico tipo di progetti importanti.
Chiarezza della disposizione dell'ordinanza	La disposizione dell'ordinanza (art. 5b OLOGA) è precisa e permette di identificare in modo univoco i progetti essenziali in generale e i progetti di <i>soft law</i> importanti in particolare.
Opportunità della disposizione dell'ordinanza	I criteri che figurano all'articolo 5b OLOGA sono abbastanza ampi da comprendere tutti i progetti essenziali, conformemente al senso dell'articolo 152 capoversi 3 e 4 LParl.
Pertinenza della disposizione dell'ordinanza	I progetti di <i>soft law</i> importanti rientrano nei criteri di cui all'articolo 5b OLOGA, ma non rappresentano l'unico tipo di progetti importanti.
Chiarezza delle responsabilità delle commissioni parlamentari	L'espressione «commissioni competenti per la politica estera» (art. 152 LParl) è sufficientemente chiara da permettere all'Amministrazione federale di sapere a quale commissione parlamentare rivolgersi.
<i>Opportunità e sistematicità della determinazione dei progetti di soft law (domanda 2)</i>	
Esistenza di direttive chiare che spieghino l'applicazione dei criteri di cui all'articolo 5b OLOGA	Esistono direttive che spiegano i criteri di cui all'articolo 5b OLOGA. Tali direttive sono chiare e precise e consentono di selezionare in modo univoco i progetti (di <i>soft law</i>) che corrispondono a progetti essenziali o meno.

Criteria specifici	Elementi di apprezzamento
Applicazione sistematica dei criteri di cui all'articolo 5b OLOGA	I criteri di determinazione del carattere essenziale (art. 5b OLOGA) vengono passati in rassegna in modo sistematico per ogni singolo progetto.
Adeguatezza del DFAE per uniformare la prassi di determinazione del carattere essenziale	Il DFAE emana le direttive per determinare il carattere essenziale dei progetti che definiscono le responsabilità dei vari attori. Esso provvede al coordinamento della prassi degli altri dipartimenti. Per tale compito sussiste una base legale.
Esistenza di direttive chiare che spieghino l'applicazione dei criteri di identificazione della <i>soft law</i>	Esistono direttive che spiegano i criteri di identificazione dei progetti di <i>soft law</i> . Tali direttive sono chiare e precise e consentono di orientare l'identificazione.
Applicazione sistematica dei criteri di identificazione della <i>soft law</i>	I criteri di identificazione della <i>soft law</i> vengono passati in rassegna in modo sistematico per ogni singolo progetto.
Adeguatezza del DFAE per uniformare la prassi di identificazione della <i>soft law</i>	Il DFAE emana le direttive per l'identificazione della <i>soft law</i> che definiscono le responsabilità dei vari attori. Esso provvede al coordinamento della prassi degli altri dipartimenti. Per tale compito sussiste una base legale.

Opportunità della partecipazione delle commissioni parlamentari (domanda 3)

Chiarezza delle procedure di informazione e di consultazione	I processi di informazione e consultazione rappresentano procedure distinte, definite in modo chiaro e complementari. La scelta della procedura da parte dell'Amministrazione federale è ben fondata e opportuna.
Opportunità della partecipazione delle varie commissioni parlamentari	Le commissioni interessate da un determinato progetto sono coinvolte in maniera tale da permettere ai parlamentari di partecipare allo sviluppo del progetto, pur rispettando le competenze del potere esecutivo. I processi di informazione tra le diverse commissioni parlamentari sono regolati in modo chiaro e risultano praticabili.
Effettività della partecipazione	La partecipazione avviene in una fase sufficientemente tempestiva da consentire ai parlamentari di esprimersi sui progetti in corso. La partecipazione dimostra che l'articolo 152 LParl ha gli effetti auspicati e rispecchia la ripartizione dei poteri in materia di politica estera.

Casi di studio

Per ognuno di cinque casi di studio realizzati (cfr. n. 1.2), nel presente allegato sono indicate dapprima le informazioni contestuali (tema, responsabilità a livello internazionale, dipartimento incaricato, tipo di caso) e in seguito la cronologia del processo di sviluppo del progetto di *soft law* e di coinvolgimento del Parlamento.

A **UNDROP**

Informazioni contestuali

La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali (*United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas (UNDROP)*) è uno strumento di *soft law* che ha avuto origine nell'ambito degli organi ONU e che può essere fatto rientrare nell'ambito politico dei diritti umani. UNDROP contiene i diritti della popolazione rurale e le regole da seguire nell'approccio alle risorse naturali.

Al fine di elaborare tale dichiarazione, nell'autunno 2012 il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite ha istituito il gruppo di lavoro sui diritti dei contadini, alle cui sedute pubbliche potevano partecipare gli Stati membri dell'ONU e gli Stati osservatori, le organizzazioni internazionali e le organizzazioni non governative. Nell'ambito di tale gruppo di lavoro si sono svolti nel complesso cinque negoziati a livello internazionale. Con la risoluzione 73/165 l'Assemblea generale dell'ONU ha infine approvato la UNDROP nel dicembre 2018.

Il dipartimento competente a livello federale era il DFAE: il dossier è stato gestito dalla sezione Politica dei diritti umani della divisione Sicurezza umana del DFAE e le trattative sono state condotte dalla Missione di Ginevra. La Svizzera ha approvato la dichiarazione nell'autunno 2018 facendo tuttavia presente in una dichiarazione di voto la criticità di alcune disposizioni per la Svizzera, che avrebbe interpretato in linea con il diritto nazionale e internazionale¹¹³.

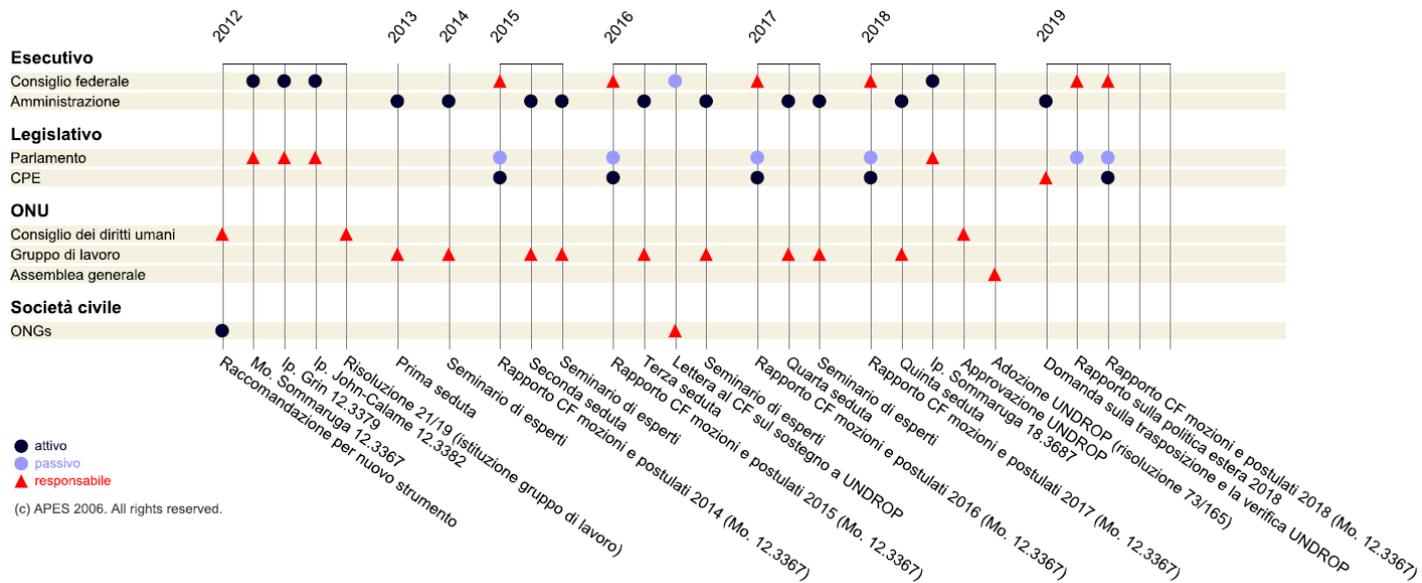
Per il CPA, il progetto UNDROP è un caso tipico in quanto molti progetti di *soft law* riguardano questo ambito politico (diritti umani) e implicano l'ONU, quale organizzazione internazionale competente, e il DFAE, quale dipartimento responsabile a livello nazionale.

Cronologia

Nella seguente illustrazione del processo 1, l'esordio della UNDROP risale a marzo 2012. In occasione della 19^a sessione, il Consiglio per i diritti umani ha raccomandato di adottare un nuovo strumento per i diritti dei contadini. Il processo si conclude, a livello nazionale, con il rapporto del Consiglio federale sulle mozioni e sui postulati dei Consigli legislativi del 2018, nel quale riferisce per l'ultima volta circa l'adempimento della mozione Sommaruga 12.3367 e propone di toglierla dal ruolo. Il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno dato accolto la proposta dell'Esecutivo rispettivamente il 6 e il 18 giugno 2019 nell'ambito della trattazione del rapporto.

¹¹³ Consiglio federale: Rapporto sulla politica estera 2018 del 30 gennaio 2019, pag. 1370.

Illustrazione del processo 1: UNDROP



Legenda: CPE = Commissioni della politica estera; CF = Consiglio federale; Ip. = Interpellanza; Mo. = Mozione; ONG = Organizzazioni non governative; Po. = Postulato; ONU = Organizzazione delle Nazioni Unite.

Fonte: CPA, APES

B Patto globale ONU sulla migrazione

Informazioni contestuali

Il Patto globale ONU sulla migrazione (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration; GCM*), frutto di negoziati tra gli Stati membri dell'ONU, è stato approvato dall'Assemblea generale dell'ONU nel dicembre 2018.

Il processo di elaborazione del patto ha preso il via nel settembre 2016, in occasione del vertice ONU sui rifugiati e i migranti, svoltosi a New York in presenza della responsabile del DFGP. La Svizzera ha fortemente sostenuto tale processo, mettendo in particolare a disposizione il proprio capo missione a New York in un intento di cofacilitazione (in collaborazione con il Messico).

A livello della Confederazione, il dipartimento competente era il DFAE; le posizioni della Svizzera in occasione dei negoziati concernenti il Patto globale ONU sulla migrazione sono stati formulati nell'ambito della struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione internazionale (Struttura IMZ, con la collaborazione del DFAE, del DFGP e del DEFR).

In Svizzera, il Patto globale ONU sulla migrazione è stato oggetto di controversie e ha rilanciato la discussione sul coinvolgimento del Parlamento in progetti di *soft law*. Il Patto globale ONU sulla migrazione è stato scelto nell'ambito della valutazione del CPA quale caso politicamente rilevante.

Cronologia

Il processo è iniziato nell'agosto 2016, quando sono state consultate le CPE a proposito delle priorità della Svizzera in vista della 71^a sessione dell'Assemblea generale dell'ONU (illustrazione del processo 2). In tale contesto era stato anche precisato che la Svizzera, negli anni a venire, avrebbe partecipato al dialogo di alto rango sulle questioni legate alla migrazione.

Il Patto globale ONU sulla migrazione è stato approvato dall'Assemblea generale dell'ONU nel dicembre 2018. Alla luce del dibattito suscitato a livello nazionale dal Patto globale ONU sulla migrazione, il Consiglio federale ha deciso, in una prima fase, di rinunciare alla firma del medesimo. Nel febbraio 2021 ha sottoposto al Parlamento il messaggio concernente il Patto globale ONU sulla migrazione. Il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno deciso, rispettivamente nel giugno e nel settembre 2021, di sospendere *sine die* la trattazione dell'oggetto.

C Revisione del modello di convenzione fiscale dell'OCSE

Informazioni contestuali

Questo caso di studio ha come oggetto le revisioni del modello di convenzione fiscale dell'OCSE sul reddito e la sostanza. Si tratta di un caso caratteristico, in quanto il progetto di *soft law* è stato elaborato dall'OCSE, un'organizzazione che produce una moltitudine di norme giuridicamente non vincolanti, e riguarda la fiscalità internazionale, ambito di competenza della SFI in seno al DFF, una delle unità amministrative più interessate dallo sviluppo di progetti di *soft law* nell'ambito dell'Amministrazione federale.

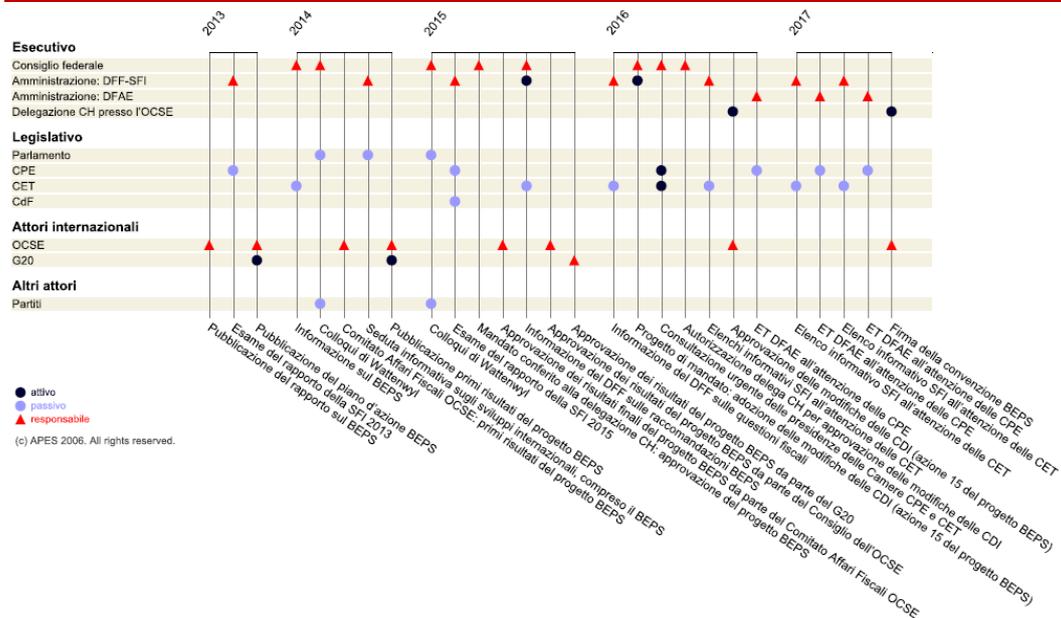
Le revisioni del modello di convenzione fiscale dell'OCSE riguardano aspetti di *soft law*, ma anche elementi giuridicamente vincolanti (cfr. n. 4.2). Il modello di convenzione fiscale dell'OCSE è un modello in virtù del quale gli Stati stabiliscono le convenzioni per evitare le doppie imposizioni (CDI). Dopo la pubblicazione della prima versione ridotta del Modello di convenzione fiscale sul reddito e sulla sostanza nel 1992, sono seguiti altri dieci aggiornamenti. L'ultimo aggiornamento, adottato nel 2017, comportava un numero cospicuo di modifiche scaturite dal progetto BEPS, realizzato sotto l'egida dell'OCSE e del G20. In particolare gli adeguamenti erano frutto dei rapporti finali sulle azioni 2, 6, 7 e 14 del progetto BEPS adottati dall'OCSE nell'ottobre del 2015.

Il CPA si è concentrato soprattutto sulle azioni 7 e 14 del progetto BEPS, allo scopo di verificare se la prassi circa la determinazione del carattere essenziale dei progetti di *soft law* sia la medesima in caso di due risultati dallo stato diverso. L'azione 7 consiste nella presentazione delle modifiche da apportare, in particolare nella definizione di stabile organizzazione (art. 5 del modello di convenzione fiscale dell'OCSE), allo scopo di adottare uno standard internazionale più rigoroso. L'azione 14 punta a istituire uno standard minimo secondo il modello di convenzione fiscale per aumentare l'efficacia dei meccanismi di composizione delle controversie. In Svizzera l'attuazione di queste due azioni avviene mediante le CDI esistenti oppure attraverso una convenzione multilaterale per attuare i risultati del progetto BEPS legati alle CDI (azione 15 del progetto BEPS). Benché si tratti di *hard law*, l'analisi del CPA ha integrato la «convenzione BEPS», dato che essa si pone come obiettivo di modificare le CDI esistenti armonizzandole, senza dover rinegoziare ogni singola CDI.

Cronologia del processo

I documenti trasmessi su questo caso di studio hanno come oggetto il progetto BEPS. L'illustrazione del processo 3 qui di seguito riportata prende avvio dall'inizio del progetto BEPS nel 2013 e arriva fino alla procedura di adozione della convenzione multilaterale BEPS, la cui firma da parte della Svizzera nel giugno 2017 segna la fine del processo.

Illustrazione del processo 3: revisioni del modello di convenzione fiscale dell'OCSE



Legenda: BEPS = Base Erosion and Profit Shifting; CdF = Commissioni delle finanze; CDI = Convenzioni per evitare le doppie imposizioni; CET = Commissioni dell'economia e dei tributi; CPE = Commissioni della politica estera; Delegazione CH: Delegazione svizzera; DFAE = Dipartimento federale degli affari esteri; DFF = Dipartimento federale delle finanze; G20 = Gruppo 20; ET = Elenco trimestrale; OCSE = Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico; SFI = Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali.

Fonte: CPA, APES

D Progetto di tassazione dell'economia digitale del G20 e dell'OCSE

Informazioni contestuali

Il progetto relativo alla tassazione dell'economia digitale, che corrisponde all'azione 1 del progetto BEPS (caso di studio C dell'allegato 3), è stato l'oggetto di un programma di lavoro basato su due pilastri complementari¹¹⁴, approvato nel maggio 2019 dall'Inclusive Framework sul BEPS dell'OCSE e del G20¹¹⁵.

Si tratta di un caso importante sul piano politico, che copre il settore della fiscalità internazionale ed è sotto la responsabilità della SFI del DFF. Al momento della presente valutazione, il progetto non era ancora stato ultimato. Secondo la SFI non era chiaro quali elementi avessero in definitiva il carattere di *soft law*. Pertanto il CPA ha studiato il progetto di tassazione dell'economia digitale in quanto tale e non soltanto i singoli progetti di *soft law* che ne fanno parte.

La Svizzera ha partecipato attivamente a tutti i gruppi di lavoro dell'OCSE sul progetto BEPS che, quale progetto di tassazione dell'economia digitale, vede la Svizzera rappresentata sia al livello dell'Inclusive Framework sia al livello dei gruppi di lavoro tecnici (WP1, WP6, WP11, taskforce sull'economia digitale). La SFI è responsabile del dossier in ambito internazionale e conduce i negoziati in seno all'OCSE. Essa si coordina con l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), incaricata dell'attuazione a livello nazionale. Nei gruppi di lavoro sono rappresentati la SFI, l'AFC e il DFAE. Ci sono inoltre contatti con le associazioni delle imprese e i Cantoni, in genere attraverso la Conferenza svizzera delle imposte o la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze.

Cronologia del processo

L'illustrazione del processo 4 di seguito indica che nell'elaborazione del progetto di tassazione dell'economia digitale il Parlamento è stato informato in modo relativamente tempestivo dalla SFI attraverso gli elenchi informativi destinati alle CET. Il processo si è protratto per diversi anni e non è ancora concluso. L'analisi nell'ambito di questa valutazione termina nel luglio 2021, con la pubblicazione nell'Inclusive Framework dell'OCSE delle prossime linee guida sulla tassazione dei grandi gruppi internazionali.

¹¹⁴ L'approccio dell'OCSE e del G20 basato su due pilastri punta a modificare le regole di tassazione degli utili dei gruppi multinazionali. Il 1° pilastro prevede il trasferimento dei diritti di tassazione verso gli Stati del mercato; il 2° pilastro prevede l'istituzione di una tassazione minima per le imprese internazionali.

¹¹⁵ L'Inclusive Framework sul BEPS, che riunisce oltre 130 Stati e territori, è l'istanza dell'OCSE responsabile dell'esame e del follow-up dell'attuazione dell'insieme delle misure che scaturiscono dal progetto BEPS. Esso è sostenuto da vari gruppi di lavoro tecnici che preparano i lavori.

E Risoluzioni dell'ESA

Informazioni contestuali

Questo caso di studio ha come oggetto le dichiarazioni e le risoluzioni del Consiglio ministeriale incaricato degli affari spaziali degli Stati membri dell'Agencia spaziale europea (ESA), riportate dall'Amministrazione federale nell'elenco dei progetti di *soft law* del CPA. Tali progetti riguardano il settore spaziale e l'unità amministrativa responsabile è il SEFRI, in seno al DEFR. L'ESA è un'organizzazione intergovernativa e la Svizzera è uno dei membri fondatori. Considerata l'incertezza emersa circa la reale natura di *soft law*, il CPA ha scelto questo caso per mettere in evidenza l'elaborazione di casi limite.

Durante il periodo in questione, il Consiglio ministeriale dell'ESA ha adottato 13 risoluzioni e dichiarazioni¹¹⁶. Il Consiglio ministeriale dell'ESA si riunisce in linea di principio ogni tre anni per prendere decisioni di carattere programmatico, adottare i finanziamenti e stabilire gli orientamenti sull'evoluzione dell'ESA e del settore spaziale europeo. Il CPA si è concentrato in particolare sul processo di sviluppo delle risoluzioni del Consiglio dell'ESA a livello ministeriale del dicembre 2016 a Lucerna (CM-16), in quanto rappresentativo, secondo il DEFR, dei processi dell'ESA¹¹⁷.

Al fine di preparare un Consiglio ministeriale dell'ESA, il Consiglio ha deciso di costituire un gruppo di lavoro (CWG) che elabori in particolare i progetti di risoluzione. Tali progetti vengono poi sottoposti a scopo di consultazione e raccomandazione ai comitati dell'ESA assoggettati al Consiglio. I progetti di risoluzione sono quindi approvati in occasione del Consiglio ordinario dell'ESA. Infine le risoluzioni sono adottate dal Consiglio ministeriale dell'ESA. La partecipazione della Svizzera viene preparata attraverso una richiesta di mandato al Consiglio federale e si basa sulla rispettiva decisione del Consiglio federale.

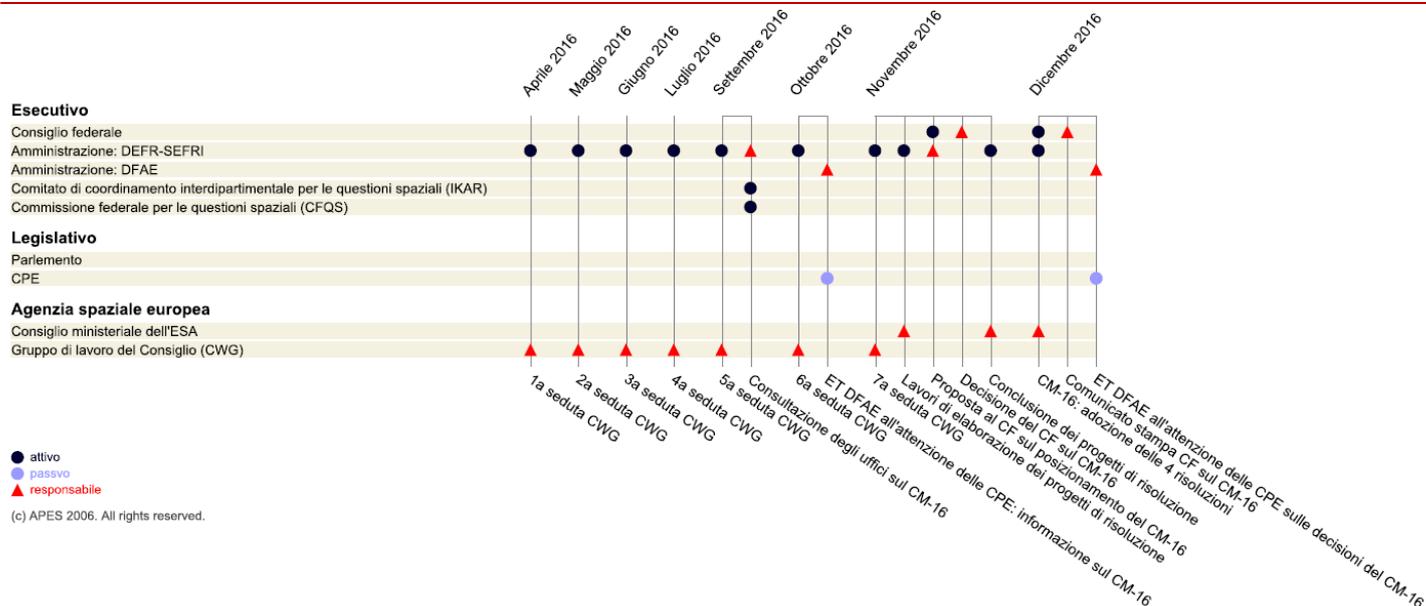
Cronologia del processo

I lavori per i progetti di risoluzione del CM-16 hanno preso avvio con la prima riunione del CWG nell'aprile 2016 (illustrazione del processo 5). In quell'occasione è stato presentato il processo «standard» di tale Consiglio ministeriale, secondo una roadmap di alto livello che contemplava sette riunioni del CWG, oltre alle riunioni ordinarie del Consiglio dell'ESA secondo il calendario stabilito. La fine del processo coincide con la comunicazione alle CPE delle principali decisioni prese in occasione del CM-16 mediante l'elenco informativo del DFAE.

¹¹⁶ Quattro risoluzioni in occasione del Consiglio ministeriale dell'ESA di Lucerna del 1–2.12.2016; due risoluzioni e una dichiarazione congiunta in occasione del Consiglio ministeriale intermedio dell'ESA di Madrid del 25.10.2018; una risoluzione al 9° *Space Council* ESA-UE del 25 maggio 2019; quattro risoluzioni al Consiglio ministeriale ESA «standard» di Siviglia del 27–28.11.2019; una risoluzione al 10° *Space Council* ESA-UE del 20.11.2020.

¹¹⁷ Le quattro risoluzioni adottate sono le seguenti: *Towards Space 4.0 for a United Space in Europe; ESA programmes: outlook and way forward; Level of resources for the Agency's mandatory activities 2017–2021; Guiana Space Centre (CSG) for the period 2017–2021.*

Illustrazione del processo 5: dichiarazioni e risoluzioni dell'ESA secondo il CM-16



Legenda: CF = Consiglio federale; CM-16 = Consiglio ministeriale 2016; CPE = Commissioni della politica estera; CWG = Gruppo di lavoro del Consiglio; DEFR = Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca; DFAE = Dipartimento federale degli affari esteri; ESA = Agenzia spaziale europea; ET = elenco trimestrale; SEFRI = Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione.

Fonte: CPA, APES

Impressum

Realizzazione della valutazione

Dr. Nicolas Keuffer, CPA (direzione del progetto)

Dr. Simone Ledermann, CPA (collaborazione scientifica e supervisione)

Julia Lehmann, CPA (collaborazione scientifica)

Mandatari esterni

Università di Basilea, Prof. Dr. iur. Anna Petrig e Ref. iur. Mareike Sinz (parere giuridico)

Istituto svizzero di diritto comparato (rapporti giuridici nazionali)

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia tutti gli attori intervenuti nella presente valutazione, in particolare la DDIP, la Segreteria generale e la Segreteria di Stato del DFAE, la SEFRI e la SFI, come pure le segreterie delle commissioni parlamentari interessate per aver messo a disposizione i documenti nonché fornito informazioni e spiegazioni. Il CPA ringrazia altresì le Prof. Anna Petrig e Mareike Sinz per il parere giuridico, come pure l'ISDC per le basi del raffronto internazionale. Ringraziamenti sinceri vanno inoltre a tutte le persone che hanno partecipato alle interviste e fornito informazioni.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organi > Commissioni > CPA

Lingua originale del rapporto francese (tedesco: cap. 3 e casi di studio A e B dell'allegato 3)