



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

# **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).*