

**Rapporto del Consiglio federale sui trattati normativi conclusi tra la Confederazione e i Cantoni**

**(in adempimento del postulato "Consiglio degli Stati 01.3426. Commissione delle istituzioni politiche CS (99.436). Trattati normativi conclusi tra la Confederazione e i Cantoni" del 27 agosto 2001)**

del 27 marzo 2002

---

## **Compendio**

Nel contesto di un partenariato tra la Confederazione e i Cantoni, il trattato normativo tra la Confederazione e i Cantoni, ovvero il trattato contenente norme di diritto, conosce oggi un rinnovato interesse. Attualmente però tale forma di cooperazione spesso non è né idonea né attrattiva sia perché la Costituzione federale non la contempla nella sistematica degli atti legislativi sia a causa dei problemi inerenti alla partecipazione del Parlamento e del popolo nell'ambito della stipulazione di tali trattati. Una possibile soluzione consisterebbe nel modificare la Costituzione in modo da sancire che il trattato normativo tra la Confederazione e i Cantoni è una forma d'atto legislativo a tutti gli effetti. In quanto tale, detto trattato sarebbe sottoposto all'approvazione delle Camere federali e al referendum facoltativo. Tuttavia una tale legittimazione democratica solleverebbe non pochi problemi: per esempio, certi cittadini potrebbero essere chiamati due volte a esprimersi sul medesimo progetto: una volta come aventi diritto di voto sul piano cantonale e un'altra come aventi diritto di voto sul piano federale; oppure: occorrerebbe garantire la partecipazione di altri gruppi interessati mediante una procedura speciale (consultazione); e ancora: come già avviene per un trattato internazionale, le Camere federali potrebbero soltanto accettare o respingere in blocco un tale trattato, ma non proporre emendamenti. Il tentativo di ovviare a detti inconvenienti rischierebbe tuttavia di rendere relativamente macchinosa la procedura.

Anche l'elaborazione di una legge federale può avvenire in uno spirito di partenariato tra la Confederazione e i Cantoni. Nel paragone con la forma della legge federale, il trattato normativo tra la Confederazione e i Cantoni presenta globalmente più inconvenienti che vantaggi. Pertanto il trattato normativo tra la Confederazione e i Cantoni non viene considerato come uno strumento idoneo per rafforzare il federalismo cooperativo e di conseguenza non si raccomanda di modificare la Costituzione federale per ovviare alle lacune relative alla partecipazione delle Camere federali e del popolo inerenti a tale tipo di trattato.

## Rapporto

### 1. Genesi

Il 18 settembre 2001, il Consiglio degli Stati accettò il postulato "Consiglio degli Stati 01.3426. Commissione delle istituzioni politiche CS (99.436). Trattati normativi conclusi tra la Confederazione e i Cantoni", che era stato presentato il 27 agosto dello stesso anno. Il tenore del postulato era il seguente:

"Il Consiglio federale è incaricato di sottomettere alle Camere un rapporto sui punti seguenti:

- se è opportuno allestire lo strumento del "trattato normativo" concluso tra la Confederazione e i Cantoni, al fine di rafforzare il federalismo cooperativo, e quali modalità per attuarlo;
- in caso affermativo, definizione a livello federale delle autorità autorizzate a concludere tali trattati."

Il postulato fu elaborato nel quadro dei dibattiti sull'oggetto "99.436. Iniziativa parlamentare (Commissione 96.091 CS) Soppressione di lacune nei diritti popolari". Secondo il testo del postulato il rapporto sarà consegnato sufficientemente in tempo da permettere, se del caso, alle Camere di completare successivamente il progetto di decreto federale sulla modificazione dei diritti popolari proposti dalla CIP.

Nel suo parere il nostro Collegio dichiarò di essere disposto ad accettare il postulato.

Il presente rapporto si prefigge di dare una risposta alle domande formulate nel postulato.

### 2. Il disciplinamento di trattati tra Confederazione e Cantoni nella Costituzione federale

Nella Costituzione federale non figurano disposizioni che riguardano in modo specifico i trattati conclusi tra la Confederazione e i Cantoni. L'articolo 48 capoverso 2 Cost. regge tuttavia la partecipazione della Confederazione a trattati intercantonali:

*Articolo 48 Cost. Trattati intercantonali*

<sup>1</sup> I Cantoni possono concludere trattati intercantonali nonché creare organizzazioni e istituzioni in comune. In particolare possono adempiere insieme compiti d'interesse regionale.

<sup>2</sup> La Confederazione può parteciparvi nei limiti delle sue competenze.

<sup>3</sup> ....

Tale disposizione non figurava nel disegno messo in consultazione nel 1995. Nella sua presa di posizione, la Conferenza dei governi cantonali (CdC) propose l'introduzione di una disposizione che disciplinasse la partecipazione della Confederazione a trattati, organizzazioni e istituzioni "nella misura in cui questi dovessero attuare il diritto federale o eseguire un compito della Confederazione". I Cantoni pensavano dunque a una partecipazione della Confederazione a trattati esecutivi.

Con la sua vigente formulazione, l'articolo 48 capoverso 2 Cost. ("...nei limiti delle sue competenze.") pone certi limiti alla partecipazione contrattuale della Confederazione: "dal momento che il diritto concordatario non può modificare l'ordinamento delle competenze della Costituzione federale, un'adesione della Confederazione a concordati legislativi entra

in considerazione solo se questa possibilità è prevista nell'ordinamento costituzionale delle competenze. Quando si intende attuare una regolamentazione federale unitaria, si impone la via della legislazione federale"<sup>1</sup>. Tale concetto corrisponde anche a quello esposto nella dottrina: la Confederazione e i Cantoni non possono modificare nemmeno di comune accordo l'ordinamento delle competenze sancito nella Costituzione federale.

Giusta gli articoli 163 e 164 Cost. e conformemente all'attuale prassi (cfr. al numero 3 l'esempio della Convenzione del 4 dicembre 2000) i trattati conclusi tra la Confederazione e i Cantoni nei quali figurano importanti disposizioni contenenti norme di diritto, detti anche trattati normativi, implicano una base legale sotto forma di una disposizione delegatoria: le condizioni quadro del trattato devono pertanto essere definite da una legge in senso formale. Ne consegue (de lege lata) che attualmente non vi è per principio alcuno spazio per regolamentazioni di settori importanti sotto forma di trattati normativi.

### 3. Attualità dei trattati tra Confederazione e Cantoni

Negli ultimi tempi, la forma del trattato come strumento della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni è sempre più spesso presa in considerazione o proposta concretamente:

- nel settore universitario la cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni è stata disciplinata da una convenzione (Convenzione del 4 dicembre 2000 tra la Confederazione e i Cantoni universitari sulla cooperazione nel settore universitario; RS 414.205). La convenzione si fonda essenzialmente su una base legale che figura nella legge federale dell'8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università e la cooperazione nel settore universitario (legge sull'aiuto alle università; RS 414.20). Detta legge autorizza la Confederazione e i Cantoni universitari a istituire, sulla base di una convenzione di cooperazione, una Conferenza universitaria svizzera (art. 5) e ne enumera le possibili competenze (art. 6 cpv. 1). Fondandosi su tale autorizzazione, la Convenzione del 4 dicembre 2000 conferisce alla Conferenza universitaria svizzera varie competenze, fra le quali: emanare direttive sulla durata normale degli studi e sul riconoscimento di studi eseguiti e di titoli di studio, *vincolanti per le Parti alla Convenzione* (art. 6 cpv. 1 lett. a) nonché sulla valutazione dell'insegnamento e della ricerca (art. 6 cpv. 1 lett. e) ed emanare direttive relative alla valorizzazione delle conoscenze acquisite nell'ambito della ricerca (art. 6 cpv. 1 lett. f).

Il disegno del nuovo articolo costituzionale sulle università (art. 63a Cost.), che è stato oggetto di una procedura di consultazione dal settembre al dicembre 2001, prevede parimenti di disciplinare la cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni sotto forma di convenzione (cpv. 2 e 4 del disegno). Le relative disposizioni sono formulate come segue:

*Art. 63a Istituzioni universitarie*

<sup>1</sup> ...

<sup>2</sup> Fissano insieme [= Confederazione e Cantoni] principi che disciplinano:

- a. autonomia delle istituzioni universitarie;
- b. accesso alle istituzioni universitarie;

---

<sup>1</sup> Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 201

- c. riconoscimento di cicli di studio e istituzioni;
- d. mobilità di studenti, docenti e ricercatori;
- e. riconoscimento di diplomi e studi effettuati;
- f. garanzia della qualità;
- g. finanziamento delle istituzioni universitarie.

<sup>3</sup> ...

<sup>4</sup> La Confederazione ed i Cantoni possono stipulare convenzioni per stabilire principi di cui al capoverso 2, precisare gli obiettivi nonché i principi stabiliti in comune e disciplinare l'esecuzione. Essi possono delegare l'esecuzione di determinati compiti nel settore delle istituzioni universitarie ad organi costituiti comunemente.

Tale norma farebbe delle università un settore per il quale la Confederazione e i Cantoni potrebbero concludere convenzioni di cooperazione contenenti norme di diritto, anche se il capoverso 2 non si pronuncia sulla procedura che la Confederazione e i Cantoni dovrebbero seguire e il capoverso 4 non esclude, per principio, altri modi di procedere.

Ci si può tuttavia chiedere se il nuovo articolo costituzionale 63a, così come figura nell'attuale disegno, autorizzerebbe direttamente la Confederazione e i Cantoni a concludere convenzioni di cooperazione contenenti norme di diritto. Visto il carattere esaustivo dell'enumerazione che figura all'articolo 141 capoverso 1 Cost., tali convenzioni non sarebbero soggette al referendum facoltativo. D'altra parte, tendendo conto del loro contenuto e in considerazione dell'articolo 164 Cost., appare indispensabile conferire loro una legittimazione democratica. Di conseguenza si dovrebbero creare procedure idonee per garantire una tale legittimità;

- nel Messaggio del 14 novembre 2001 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC), l'accordo di programma è considerato come uno strumento di cooperazione verticale idoneo per l'applicazione del diritto federale da parte dei Cantoni. L'accordo di programma mette in primo piano l'idea del partenariato. Per quanto attiene al contenuto, si limita all'esecuzione. Gli orientamenti decisivi devono pertanto essere presi già prima, nel quadro della legislazione specifica. Sotto il profilo *giuridico* non viene imposta nessuna forma particolare (contratto di diritto pubblico, contratto di diritto in materia di sussidi, decisione di diritto in materia di sussidi, dichiarazione comune d'intenti / decisione esecutoria di diritto in materia di sussidi).

La NPC ha inoltre come obiettivo il miglioramento della collaborazione intercantonale e il conferimento di una legittimazione democratica a tale collaborazione. Allo scopo, nel messaggio, è proposto di completare l'articolo 48 Cost. con la seguente disposizione:

*Articolo 48 capoverso 5 Cost.*

I Cantoni possono autorizzare organi intercantonali a emanare disposizioni legislative mediante un trattato intercantonale nella misura in cui il trattato:

- a. sia stato approvato secondo la stessa procedura applicabile alle leggi,
- b. stabilisca le linee direttrici di queste disposizioni.

Rispetto al diritto vigente, con tale norma sono conferite agli organi intercantonali maggiori competenze. La possibilità esplicitamente prevista di trasferire competenze legislative è tuttavia vincolata al rispetto di determinate premesse democratiche minime (parallelismo con le procedure legislative cantonali per quanto attiene alla partecipazione dei Parlamenti cantonali e del popolo). Le norme minime fissate dalla Costituzione federale per quanto attiene alla partecipazione democratica si applicano tuttavia soltanto alle convenzioni intercantonali nelle quali sono delegate competenze legislative agli organi intercantonali. In tutti gli altri casi, la Costituzione federale non prevede esigenze minime.

Finora, per motivi che risulteranno chiari dopo la lettura dei numeri 5 e 6 del presente rapporto, tra la Confederazione e i Cantoni sono stati conclusi soltanto due trattati normativi, ovvero contenenti norme di diritto: la Convenzione del 23 giugno 1909 concernente i trasporti di polizia (RS 354.1) e la già citata Convenzione del 4 dicembre 2000 tra la Confederazione e i Cantoni universitari sulla cooperazione nel settore universitario (RS 414.205). Di conseguenza tale forma di diritto è raramente trattata anche nella letteratura<sup>2</sup>.

#### **4. Possibili settori di competenza o campi d'attività per trattati normativi tra la Confederazione e i Cantoni**

Il ricorso alla forma del trattato normativo tra la Confederazione e i Cantoni è pensabile per le seguenti forme di competenza:

- in primo luogo per le competenze parallele (p.es. università, riscossione di imposte dirette, protezione dello Stato, cooperazione allo sviluppo): la Confederazione e i Cantoni potrebbero accordarsi sull'esercizio di tali competenze parallele mediante trattati. In tal senso si inserisce anche il disegno di un nuovo articolo costituzionale sulle istituzioni univerritarie, presentato al numero 3;
- in secondo luogo per le competenze concorrenti, con forza derogatoria successiva. In tale forma di competenza, che si presenta spesso, fintanto che la Confederazione non si avvale di una competenza attribuitale dalla Costituzione federale, i Cantoni rimangono essi stessi competenti. Per quanto concerne i trattati sono pensabili due campi d'applicazione:
  - a. una legge federale stabilisce il quadro generale entro il quale la Confederazione esercita le sue competenze: nell'ambito di un trattato normativo tra la Confederazione e i Cantoni sono definite le modalità dell'adempimento dei compiti e della cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni;
  - b. le competenze rispettive della Confederazione e dei Cantoni, e le modalità della loro cooperazione, sono definite in un trattato normativo concluso tra la Confederazione e i Cantoni, invece che in una legge federale. Questa seconda possibilità è tuttavia più problematica della prima, in quanto non consente né al Parlamento di esercitare il suo influsso e d'intervenire nell'elaborazione del trattato, né al popolo di pronunciarsi. Inoltre presupporrebbe una legittimazione democratica di tale forma di trattato tra Confederazione e Cantoni nella Costituzione federale.

---

<sup>2</sup> Bock, Christian: Rechtsetzende Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen, in: Solothurnischer Juristenverein (ed.): Festgabe zum Schweizerischen Juristentag, Soletta, 1998, p. 105-121, und Schweizer, Rainer J.: Vereinbarungen über Programme und Leistungsangebote als neue Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, in: Festschrift für Yvo Hangartner, San Gallo/Lachen 1998, p. 465-476.

La conclusione di un trattato tra la Confederazione e i Cantoni presuppone che tanto la Confederazione quanto i Cantoni abbiano proprie competenze nel campo d'attività oggetto del trattato e che non debbano esercitare separatamente tali competenze o, in altri termini, che non vi sia una norma costituzionale che, in modo esplicito o implicito, limiti o escluda la possibilità di concludere un tale trattato. L'adempimento in comune dei compiti, se non proprio obbligatorio, dovrebbe almeno essere consentito.

Per i motivi sopra esposti, la forma del trattato tra la Confederazione e i Cantoni non è idonea qualora le competenze siano esclusivamente della Confederazione. Benché, per principio, non sia da escludere, e infatti la dottrina non è affatto unanime sulla questione, la Confederazione potrebbe, anche nei settori nei quali ha competenza esclusiva, concludere con i Cantoni detti trattati, per così dire ritrasferendo competenze ai Cantoni. Sotto il profilo del federalismo una tale prospettiva non mancherebbe di una certa attrattiva (contrappeso alle tendenze centralizzatrici). Comporterebbe però notevoli svantaggi: da un canto consentirebbe di aggirare il mandato del legislatore federale di garantire prestazioni uniformi su tutto il territorio (p.es. in materia d'accesso ai servizi di base della posta e delle telecomunicazioni) e, dall'altro, la Confederazione potrebbe essere tentata, per il tramite di tali trattati, di esigere dai Cantoni una copartecipazione finanziaria all'esecuzione di tali compiti. La ripartizione delle competenze voluta dalla Costituzione o dal legislatore verrebbe aggirata. Per tali motivi, nei casi in cui le competenze sono esclusivamente della Confederazione, si dovrebbe evitare de lege lata e de lege ferenda di ricorrere a trattati tra la Confederazione e i Cantoni.

## **5. Il deficit democratico nei trattati normativi tra la Confederazione e i Cantoni e le possibilità per ovviarvi**

### *51 Al livello cantonale e a quello federale*

L'articolo 163 della Costituzione federale dà un elenco esaustivo della forma degli atti emanati dall'Assemblea federale; l'articolo 164 capoverso 1 Cost. sancisce che tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Per tale ragione, la vigente Costituzione federale non offre una particolare legittimazione democratica alla forma del trattato tra la Confederazione e i Cantoni. Si parte infatti dal presupposto che il quadro di un tale trattato sia dato da una legge federale, fatto questo che ne consente la legittimazione democratica. Se in avvenire, contrariamente alla prassi e alla dottrina predominanti, si facesse (un più ampio) ricorso alla forma del trattato tra la Confederazione e i Cantoni, ne risulterebbe un deficit democratico sia per i Cantoni sia per la Confederazione.

Normalmente nelle Costituzioni cantonali le convenzioni tra la Confederazione e i Cantoni non sono menzionate esplicitamente. Si può tuttavia ammettere che sottostiano alle medesime disposizioni che reggono le convenzioni intercantionali<sup>3</sup>. Pertanto al livello cantonale il problema del deficit democratico si pone fondamentalmente negli stessi termini che per le convenzioni intercantionali. La conclusione di trattati intercantionali avvenne in parte senza la partecipazione del Parlamento cantonale o del popolo (referendum obbligatorio o facoltativo). Ne risultò un deficit democratico che cresce di pari passo con l'aumento della cooperazione intercantonale retta da convenzioni. Di tale problema hanno preso atto la dottrina, ma anche i Cantoni, e vari progetti per trovare una soluzione sono in corso di ela-

---

<sup>3</sup> Bock; op. cit., p. 108.

borazione<sup>4</sup>. Come nel caso delle convenzioni intercantionali, anche nel caso di convenzioni normative tra la Confederazione e i Cantoni, l'elaborazione di modalità per ovviare a un deficit democratico per i Cantoni è di competenza cantonale. In proposito la Confederazione fissa un quadro estremamente ampio in quanto prescrive ai Cantoni un'organizzazione democratica (art. 51 cpv. 1 Cost.).

Anche a livello federale vi sarebbe un deficit democratico, qualora lo strumento del trattato tra la Confederazione e i Cantoni dovesse essere utilizzato più spesso *in luogo e vece della legge federale*. Contrariamente ai trattati internazionali (art. 141 cpv. 1 lett. d e 166 Cost.), i trattati normativi tra la Confederazione e i Cantoni non richiedono né l'approvazione delle Camere federali né quella del popolo espressa per il tramite del referendum facoltativo. Nel caso in cui, come abbiamo accennato al numero 3, si dovesse utilizzare più spesso tale strumento, dovremmo chiederci come e in quale misura si possa ovviare alle carenze in fatto di partecipazione democratica e dovremmo anche analizzare se tale nuova forma offra vantaggi sufficienti rispetto a quella consueta della legge federale. I due paragrafi seguenti illustrano brevemente come de lege ferenda il Parlamento e il popolo potrebbero in avvenire essere meglio coinvolti nel processo di formazione della volontà democratica in occasione di trattati da concludere tra la Confederazione e i Cantoni.

### 52 *Coinvolgimento delle Camere federali*

Al fine di conferire loro una legittimazione democratica, i trattati che contengono importanti norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 Cost. dovrebbero essere sottoposti al Parlamento per approvazione. Il Parlamento non potrebbe tuttavia modificare tali trattati (cfr. no. 63/4). Secondo il nostro parere, in analogia con l'articolo 164 capoverso 2 Cost., si potrebbe prescindere dall'approvazione del Parlamento quando il trattato disciplina un campo per il quale una legge federale ha trasferito le relative competenze al nostro Collegio.

### 53 *Referendum facoltativo a livello federale*

Al fine di conferire ai trattati una sufficiente legittimazione democratica e in analogia con quanto prevede l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i decreti federali relativi ai trattati che contengono importanti norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 Cost. dovrebbero essere sottoposti al referendum facoltativo.

## **6. Problemi legati a una partecipazione democratica alla conclusione di trattati normativi tra la Confederazione e i Cantoni**

### 61 *Confronto con la forma della legge federale*

Dal punto di vista della teoria della democrazia, la partecipazione del Parlamento e del popolo sarebbe chiaramente indicata qualora il trattato normativo tra la Confederazione e i Cantoni dovesse essere istituzionalizzato de lege ferenda come una forma d'atto autonomo della cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni. Nel contempo, la soppressione del deficit democratico comporterebbe alcuni svantaggi e difficoltà.

---

<sup>4</sup> Abderhalden, Ursula; Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Diss. Friburgo 1999, § 5 e § 6, p. 185 ss.

## 62 *Vantaggi*

In linea di *principio*, lo strumento del trattato tra la Confederazione e i Cantoni appare idoneo per realizzare appieno l'idea del partenariato tra la Confederazione e i Cantoni. Gli esecutivi, i Parlamenti e i cittadini con diritto di voto della Confederazione e dei Cantoni avrebbero ciascuno una posizione equivalente<sup>5</sup>.

Inoltre i Cantoni avrebbero la garanzia che i trattati negoziati tra il governo della Confederazione e quelli dei Cantoni non verrebbero in seguito più modificati. Potrebbero pertanto difendere tali trattati con maggiore convinzione.

Rispetto alla forma della legge federale, la forma del trattato presenterebbe infine il vantaggio che, nell'ambito della procedura d'approvazione, i Cantoni dovrebbero procedere a un esame approfondito del trattato. Nella maggior parte dei casi, tale procedura permetterebbe di migliorare le probabilità di un'applicazione più attenta e mirata dei contenuti giuridici di tali trattati.

## 63 *Problemi e possibili soluzioni*

I trattati normativi tra la Confederazione e i Cantoni presentano tuttavia diversi problemi, alcuni dei quali potrebbero essere risolti definendo con cura le modalità di tale strumento nella Costituzione e nella legge:

1. *Appello ripetuto ai cittadini con diritto di voto in caso di referendum facoltativo a livello federale*: nel caso piuttosto improbabile, ma non impossibile, che a livello federale si lanci il referendum contro un trattato tra la Confederazione e i Cantoni e nel contempo in alcuni Cantoni sia previsto il referendum obbligatorio oppure si ricorra parimenti al referendum facoltativo, i cittadini con diritto di voto dei Cantoni interessati sarebbero chiamati ad esprimersi due volte sul medesimo progetto, ovvero una volta a livello federale e un'altra a livello cantonale. In tal caso occorrerebbe evitare che le votazioni sul piano cantonale e su quello federale avvengano contemporaneamente. Nel caso in cui, come condizione per la riuscita del trattato, fosse richiesta l'approvazione di tutti i Cantoni o di un determinato numero di essi, e che tale condizione non fosse adempita, il trattato sarebbe respinto in votazione anche se, a livello federale, la maggioranza dei cittadini lo aveva approvato. Pertanto al momento di definire le modalità di tale strumento a livello di legge occorre fare in modo che un trattato tra la Confederazione e i Cantoni, che richiede l'approvazione delle Camere federali e che sottostà al referendum facoltativo, sia presentato al livello federale per l'approvazione del Parlamento o per il referendum facoltativo soltanto dopo che un numero sufficiente di Cantoni, secondo le loro procedure interne, lo hanno approvato.
2. *Trasparenza della procedura*: la procedura preliminare in materia di legislazione, grazie alle sue due fasi (avamprogetto inviato in procedura di consultazione, messaggio del Consiglio federale), dà in generale maggiori garanzie di trasparenza rispetto ai negoziati che di solito hanno luogo "a porte chiuse". Di fatto i cittadini che si interessano alla politica non possono seguire, di passo in passo, il divenire di un trattato normativo come invece possono farlo quando si tratta di una legge federale. Mediante un'informazione continua dell'opinione pubblica sui progressi dei negoziati e mediante un resoconto della procedura nel quadro di un messaggio del nostro Collegio e (nel caso di riu-

---

<sup>5</sup> L'*effettiva* realizzazione dell'idea di partenariato dipende tuttavia da varie circostanze. La forma del trattato tra la Confederazione e i Cantoni potrebbe infatti essere utilizzata in primo luogo per rafforzare non la cooperazione, ma l'influsso della Confederazione, segnatamente nei casi in cui la delimitazione delle competenze federali è poco chiara o troppo restrittiva.

scita del lancio di un referendum) mediante una spiegazione elaborata in vista della votazione, si protrebbe tuttavia ovviare, almeno in parte, al rischio della mancanza di trasparenza.

3. *Considerazione insufficiente di altri interessi*: per la natura stessa del trattato, esiste il rischio che, oltre ai Cantoni, nessun'altra parte che potrebbe avere un interesse all'oggetto disciplinato nel trattato sia coinvolta nei negoziati. Nella procedura legislativa, tali cerchie sono coinvolte dapprima nella procedura preliminare (procedura di consultazione) e in seguito hanno una possibilità di influsso (nel senso di una modifica del disegno) nel corso dei dibattiti parlamentari (per il tramite dei membri del Parlamento).

L'esecuzione di una procedura di consultazione sarebbe di per sé possibile anche nel caso di trattati normativi tra la Confederazione e i Cantoni. Una relativa esigenza potrebbe essere iscritta nella Costituzione. All'atto pratico vi sarebbero tuttavia non pochi problemi. Per una legge federale, la procedura di consultazione è posta sotto la sola responsabilità della Confederazione che deve in seguito rendere conto dello svolgimento e dei risultati di tale procedura. Per i trattati tra la Confederazione e i Cantoni, la procedura di consultazione sarebbe posta sotto una direzione comune. Sarebbe pertanto assai difficile e complicato stabilire in modo chiaro a chi spetta la responsabilità di vegliare che negli ulteriori negoziati gli interessi di terzi siano sufficientemente considerati.

Inoltre è opportuno ricordare che la procedura di consultazione è stata concepita come strumento da utilizzare prima dei dibattiti parlamentari. Il suo scopo è di presentare alle Camere federali disegni di legge che abbiano una solida base sia sotto il profilo del contenuto sia sotto quello politico e, in particolare, che possano superare l'ostacolo di un referendum. Nel caso di un trattato tra la Confederazione e i Cantoni, il Parlamento non avrebbe più la possibilità di modificare il progetto: potrebbe unicamente approvarlo o respingerlo in blocco (cfr. numero seguente).

4. *I Parlamenti e, in particolare, le Camere federali potrebbero al massimo bloccare un disegno di trattato, ma non modificarlo*: le autorità incaricate di approvare un trattato (Camere federali, Parlamenti cantonali) avrebbero unicamente la possibilità di accettare o di respingere in blocco il trattato, ma non potrebbero proporre emendamenti. Le Camere federali perderebbero importanza nei confronti dell'esecutivo federale e dei governi cantonali.

Si potrebbe far intervenire le Camere federali nella fase preparatoria dei negoziati, così come avviene per i trattati internazionali (cfr. art. 47<sup>bis</sup> a cpv. 3 LRC), o come fanno i Parlamenti cantonali per i trattati intercantionali. Ma si dovrebbe valutare tale soluzione nella pratica per sapere se permette veramente di compensare, in tutto o in parte, il fatto che le Camere federali non hanno il diritto di emendare un trattato che è loro sottoposto per approvazione. Quello che invece è sicuro è che la procedura sarebbe alquanto macchinosa. Per di più il nostro Collegio dovrebbe conservare un certo margine di manovra per i negoziati con i Cantoni affinché si possa pervenire a una soluzione che soddisfi tutte le parti contraenti<sup>6</sup>. Pertanto non appare possibile associare le Camere federali all'elaborazione di un trattato tra la Confederazione e i Cantoni nella stessa misura che per l'elaborazione di una legge.

5. *Possibilità di revisione più difficili*: il rovescio della medaglia della garanzia che il tenore di un trattato concluso non venga più modificato, presentato al numero 62 come vantaggio, è che – non da ultimo a causa del grande numero dei partner interessati – è

---

<sup>6</sup> In merito alla partecipazione parlamentare all'elaborazione di trattati intercantionali, cfr. anche Abderhalden, op. cit., p. 220 s.

piú difficile procedere a una revisione di un trattato e che di conseguenza lo strumento del trattato risulta piú rigido rispetto allo strumento della legge federale.

6. *Maggiore complessità delle forme giuridiche nello Stato federale*: in una gerarchia che comprende già il diritto internazionale, il diritto federale, il diritto cantonale e il diritto intercantonale, i trattati normativi tra la Confederazione e i Cantoni aggiungerebbero un livello supplementare che sarebbe quello del diritto comune della Confederazione e dei Cantoni. Il diritto svizzero diventerebbe ancora piú complesso di quanto già non sia.

#### 64 *Altre questioni*

La forma del trattato normativo tra la Confederazione e i Cantoni solleverebbe, qualora fosse maggiormente utilizzata, tutta una serie di questioni che in questa sede vengono soltanto menzionate e alle quali il presente rapporto non dà una risposta vuoi per mancanza di tempo visto il termine imposto per la sua presentazione al Parlamento vuoi per il fatto che giunge alla conclusione di fondamentale riserva sull'opportunità di sviluppare la forma di tale trattato:

- in che misura il Tribunale federale potrebbe verificare la conformità dei trattati normativi conclusi tra la Confederazione e i Cantoni al diritto internazionale e alla Costituzione federale?
- quali potrebbero essere le vie di ricorso contro tali trattati?
- i trattati multilaterali conclusi tra la Confederazione e piú Cantoni sarebbero sottoposti all'approvazione dell'Assemblea federale giusta l'articolo 172 capoverso 3 Cost., qualora un altro Cantone sollevasse reclamo?

### 7. **Conclusioni e raccomandazione**

Per sapere se il trattato normativo tra la Confederazione e i Cantoni sia idoneo come nuova forma della regolamentazione occorre paragonarlo alla legge federale, forma attualmente prevista dalla Costituzione federale (art. 164) per tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Va inoltre chiarito per quali oggetti tale forma sarebbe meglio appropriata. Fondandosi su tale paragone, occorre in seguito valutare se al giorno d'oggi sia utile e necessario istituzionalizzare a livello di Costituzione il trattato normativo tra la Confederazione e i Cantoni come forma di nuovo atto legislativo, sopprimendo nel contempo il deficit democratico di tale strumento.

#### 71 *Migliori possibilità dei Cantoni di partecipare all'elaborazione delle leggi federali*

Per quanto concerne l'elaborazione delle leggi federali, negli ultimi anni, è stato rafforzato l'elemento della cooperazione nel rapporto tra la Confederazione e i Cantoni. In occasione della revisione totale della Costituzione federale, benché si trattasse semplicemente di un aggiornamento del diritto esistente, tale forma di partenariato fu già presa in considerazione: con gli articoli 45 e 55 Cost. è messa in rilievo la particolare partecipazione dei Cantoni al processo decisionale della Confederazione, segnatamente all'elaborazione del diritto. Anche i diritti dei Cantoni di essere sentiti, sinora disciplinati solo puntualmente a livello

costituzionale e contenuti in forma generale solo a livello di ordinanza, sono stati consolidati a livello costituzionale<sup>7</sup>.

L'articolo 43 capoverso 2<sup>bis</sup> della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC)<sup>8</sup>, introdotto in seguito all'iniziativa parlamentare Rhinow, chiede una migliore considerazione degli interessi dei Cantoni e dei Comuni, nella misura in cui sono responsabili dell'esecuzione. Inoltre, giusta l'articolo 47<sup>bis</sup> capoverso 1<sup>bis</sup> LRC, le commissioni parlamentari, per esaminare la fattibilità delle misure proposte, possono invitare ad esprimersi i Cantoni e altre cerchie interessate.

Nel quadro del trattamento dell'iniziativa parlamentare "99.436 (Commissione 96.091 CS) Soppressione di lacune nei diritti popolari", il nostro Collegio ha inoltre proposto, sotto il titolo di "iniziativa dei Cantoni", di estendere il diritto d'iniziativa a otto Cantoni. Tale estensione riguarderebbe tutte e tre le forme d'iniziativa attuali o previste (revisione totale o parziale della Costituzione e iniziativa popolare generale). L'iniziativa popolare generale consente, sotto forma di una proposta concepita in termini generali, di chiedere l'adozione, la modifica o l'abrogazione di disposizioni costituzionali o legali. Se il Parlamento accoglie la nostra proposta di introdurre l'iniziativa dei Cantoni, questi ultimi potranno esercitare un influsso anche sul contenuto delle norme legali.

In questi ultimi tempi – senza che vi sia un obbligo costituzionale o legale – si è inoltre sempre più sviluppata una forma di elaborazione legislativa paritaria tra la Confederazione e i Cantoni. Si ebbe una tale cooperazione paritaria già nella preparazione delle disposizioni relative alla Confederazione e ai Cantoni nell'ambito della revisione della Costituzione federale. Un altro esempio è la legge federale del 22 dicembre 1999 concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC; RS 138.1) che è stata elaborata da un gruppo di lavoro paritetico Confederazione - Cantoni. Il Messaggio del 14 novembre 2001 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC) è stato anch'esso redatto da un'organizzazione di progetto paritetica Confederazione - Cantoni, nella quale erano rappresentati anche i Comuni. Gruppi di lavoro paritetici sono ugualmente all'origine del disegno di nuovo articolo costituzionale sulle istituzioni universitarie e del disegno di legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione fra le comunità linguistiche.

Va pertanto riconosciuto che anche la forma della legge federale offre possibilità di realizzare in modo adeguato l'idea del partenariato tra la Confederazione e i Cantoni.

## 72 Raccomandazione

L'approfondito paragone, presentato al numero 6, fra la forma della legge federale e quella del trattato normativo tra la Confederazione e i Cantoni ha messo in evidenza che la forma del trattato normativo manca al momento di una legittimazione democratica che tuttavia non potrebbe essere conseguita senza alcuni svantaggi e incertezze. Per contro la forma della legge federale consente un approccio conforme all'idea di partenariato. Più impor-

<sup>7</sup> Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 197 s.

<sup>8</sup> La disposizione ha il tenore seguente: "Il Consiglio federale si pronuncia inoltre sull'attuazione delle leggi e dei decreti federali proposti. Specifica segnatamente in quale modo è stata esaminata la capacità d'esecuzione di un disegno, chi è responsabile dell'esecuzione, se e in quale modo gli organi incaricati dell'esecuzione sono stati sentiti, quali costi d'esecuzione devono essere assunti dai Cantoni e dai Comuni e in quale modo sono considerate e valutate le esperienze fatte in materia di esecuzione."

tante della creazione di nuove forme di cooperazione è l'utilizzazione sistematica e costruttiva, in uno spirito di partenariato, degli strumenti già esistenti.

Per tutti i motivi precedentemente esposti, il trattato normativo tra la Confederazione e i Cantoni non sembra essere, in linea di principio, uno strumento idoneo a rafforzare il federalismo cooperativo. Al momento attuale non possiamo raccomandare di iscrivere tale strumento nella Costituzione federale a titolo di nuova forma di atto legislativo, e questo nemmeno se contemporaneamente venissero eliminati (cosa che comunque è possibile soltanto in parte) i deficit constatati al livello della partecipazione delle Camere federali e del popolo. Intendiamo pertanto sconsigliare dal prevedere le relative modificazioni costituzionali nel quadro dell'iniziativa parlamentare "Soppressione di lacune nei diritti popolari". Infatti un tale passo potrebbe pregiudicare le probabilità di successo dell'iniziativa.

Questo non significa affatto che i trattati normativi tra la Confederazione e i Cantoni sono del tutto esclusi: qualora in un determinato settore si sceglierà di ricorrere eccezionalmente a tale strumento, si dovranno parimenti prendere misure per evitare che ne risulti un deficit democratico.

Una via pragmatica potrebbe essere quella di introdurre, in singoli settori di competenza, una partecipazione democratica a trattati normativi tra la Confederazione e i Cantoni, per raccogliere esperienze in proposito. Se tali esperienze fossero positive e se si potessero adottare provvedimenti ragionevoli per ovviare agli inconvenienti di cui sopra, le regolamentazioni specifiche a ogni singolo compito potrebbero in seguito essere inserite nella Costituzione federale sotto forma di una regolamentazione generale, legittimata democraticamente.