



## Struttura del disegno e referendum

### Di che cosa si tratta?

Il pacchetto CH-UE comprende la modifica di accordi esistenti stipulati nell'ambito dei Bilaterali I e la conclusione di nuovi accordi. Include inoltre alcune modifiche della legislazione svizzera e l'adozione di nuove leggi per attuare gli accordi o definire misure di accompagnamento. Queste misure riguardano ad esempio la protezione dei salari o l'attuazione della clausola di salvaguardia in materia di immigrazione. Gli accordi e gli atti normativi di attuazione (comprese le misure di accompagnamento con modifiche legislative) saranno sottoposti per approvazione al Parlamento. In vista di tale approvazione, il Consiglio federale ha risposto alle domande seguenti.

1. Quali accordi vanno presentati insieme? (raggruppamento orizzontale)
2. Gli accordi sottostanno al referendum facoltativo od obbligatorio?
3. Gli atti normativi di attuazione vanno presentati insieme al rispettivo accordo o separatamente? (raggruppamento verticale)

Il Consiglio federale illustra la propria proposta in merito a queste tre domande nel progetto in consultazione, che fungerà poi da base per il messaggio al Parlamento. Il Parlamento non è vincolato a tale proposta: spetterà a lui decidere a quale referendum sottoporre il pacchetto CH-UE.

### Raggruppamento orizzontale degli accordi

Il Consiglio federale propone di suddividere il pacchetto CH-UE in due parti. La prima parte comprende gli accordi *volti a stabilizzare le relazioni bilaterali*: i Protocolli istituzionali e quelli di modifica degli accordi esistenti (libera circolazione delle persone, trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia, trasporto aereo, reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità e commercio di prodotti agricoli), i Protocolli sugli aiuti di Stato dell'Accordo sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia e di quello sul trasporto aereo, l'Accordo sul contributo finanziario regolare della Svizzera per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea, l'Accordo sui termini e le condizioni della partecipazione della Svizzera all'Agenzia dell'UE per il programma spaziale e l'Accordo sulla partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE. In quanto soggetti alla medesima clausola sull'entrata in vigore, tutti questi strumenti sono oggetto di un unico decreto federale.

La seconda parte comprende tre nuovi accordi *sullo sviluppo delle relazioni bilaterali* in materia di sanità, energia elettrica e sicurezza alimentare. Questi tre accordi sono oggetto di tre decreti separati.

È previsto che la parte sullo sviluppo delle relazioni bilaterali entrerà in vigore solo quora entri in vigore anche quella sulla stabilizzazione. Il Popolo invece può dire «Sì»

alla parte sulla stabilizzazione, ma respingere uno o più accordi sullo sviluppo delle relazioni bilaterali. La parte sulla stabilizzazione può quindi entrare in vigore anche se tutti o solo uno dei nuovi accordi vengono respinti in votazione.

Il Consiglio federale propone dunque quattro decreti federali distinti: uno sulla stabilizzazione e tre sullo sviluppo delle relazioni bilaterali. Questo modo di procedere è conforme al principio costituzionale dell'unità della materia.

A questi quattro decreti se ne aggiunge un quinto riguardante il Protocollo sulla cooperazione parlamentare tra la Svizzera e l'UE; si tratta dell'unico protocollo del pacchetto a non essere sottoposto a referendum e viene quindi presentato separatamente al Parlamento.

### Referendum

Il Consiglio federale propone di sottoporre a referendum facoltativo sia gli accordi volti a stabilizzare le relazioni bilaterali sia quelli sul loro sviluppo. Dopo un'attenta analisi dell'esito dei negoziati, un esame approfondito delle decisioni prese in passato in casi analoghi e tenendo conto della dottrina giuridica nonché dei colloqui con i Cantoni e le Commissioni della politica estera, è giunto alla conclusione che il referendum facoltativo rappresenta la soluzione più rispondente al diritto costituzionale e politicamente più solida.

Secondo la Costituzione, sottostanno al referendum facoltativo i trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (art. 141 cpv. 1 lett. d. n. 3 Cost.). Per il referendum facoltativo è richiesta la sola maggioranza del Popolo. L'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali sottostà al referendum obbligatorio (art. 140 cpv. 1 lett. b Cost.). In questo caso è invece richiesta la doppia maggioranza di Popolo e Cantoni.

Sia gli accordi volti a stabilizzare le relazioni bilaterali sia quelli sul loro sviluppo comprendono disposizioni importanti contenenti norme di diritto e/o la loro attuazione richiede l'emanazione di leggi federali. Dato che nessuno di essi prevede l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali, sottostanno quindi al referendum facoltativo.

In passato il Parlamento aveva sottoposto tre trattati internazionali al referendum obbligatorio, anche se non previsto esplicitamente dalla Costituzione in vigore all'epoca (cosiddetto «referendum obbligatorio sui generis»). Il Consiglio federale ribadisce il suo parere secondo cui tale modo di procedere può applicarsi in casi eccezionali ai trattati implicanti ingerenze considerevoli nella struttura interna della Svizzera, in particolare con un impatto sull'ordinamento costituzionale, o presupponenti un riorientamento fondamentale della politica estera svizzera.

Il Consiglio federale ha constatato che gli accordi del pacchetto CH-UE non soddisfano questi criteri. Preservano l'ordinamento costituzionale e non comportano ingerenze considerevoli nella struttura interna della Svizzera. Il Consiglio federale e il Parlamento avevano giudicato allo stesso modo anche i Bilaterali I e II, sebbene gli Accordi di associazione a Schengen/Dublino imponessero alla Svizzera il recepimento dinamico del diritto UE. Con gli Accordi di associazione a Schengen/Dublino le conseguenze di un

mancato recepimento sono più drastiche rispetto a quanto prevede il pacchetto CH-UE. Il Consiglio federale aveva tuttavia ritenuto che «l'associazione a Schengen e a Dublino non [comportasse] modifiche notevoli dei fondamenti del nostro Stato e non [interessasse] pertanto il nostro ordinamento costituzionale delle competenze» (FF 2004 5273, in part. pag. 5588). Questa posizione era stata confermata dal Parlamento.

Il pacchetto CH-UE non comporta nemmeno un riorientamento fondamentale della politica estera della Svizzera. Con questo pacchetto il Consiglio federale intende infatti proseguire sulla via intrapresa con i Bilaterali I e II.

Optando per il referendum facoltativo, il Consiglio federale rimane coerente alla prassi seguita finora, dando continuità alla politica europea della Svizzera. Inoltre garantisce la massima libertà d'azione possibile al Parlamento e ai Cantoni. Questa opzione corrisponde alla prassi seguita anche con i Bilaterali I e II e tiene conto del respingimento dell'iniziativa popolare «Accordi internazionali: decida il popolo!» del 2012, quando il 75,3 per cento dei votanti si era espresso contro un referendum obbligatorio per i trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto. L'opzione scelta consente infine di raggruppare verticalmente gli accordi con i rispettivi atti normativi di attuazione (v. sotto).

La decisione finale sul tipo di referendum sarà presa dal Parlamento in occasione delle deliberazioni sul pacchetto CH-UE. La proposta del Consiglio federale non tange la questione di massima del referendum obbligatorio sui generis in materia di trattati internazionali.

### **Raggruppamento verticale degli accordi e degli atti normativi di attuazione**

L'attuazione del pacchetto richiede inoltre alcune modifiche della legislazione federale e l'emanazione di nuove leggi. A ciò si aggiungono misure interne nei settori della protezione dei salari, dell'immigrazione, delle tasse universitarie, dell'energia elettrica e dei trasporti terrestri. Queste misure, non necessarie per attuare gli accordi, sono state elaborate dal Consiglio federale per favorire l'accettazione politica del pacchetto.

Il Consiglio federale ritiene che dal punto di vista democratico gli accordi, le modifiche legislative e le misure di accompagnamento vadano considerati un tutt'uno e raggruppati. Ha pertanto deciso di includere le modifiche legislative direttamente nei quattro decreti federali relativi alla parte sulla stabilizzazione e alla parte sullo sviluppo delle relazioni bilaterali (cfr. art. 141a Cost.). In questo modo gli aventi diritto di voto sanno che un «Sì» a un accordo equivale anche a un «Sì» all'atto normativo di attuazione e alle misure di accompagnamento previste.