



Relazioni tra diritto internazionale e diritto nazionale in Svizzera



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE

Indice

- 4** Introduzione
- 5** Che cosa disciplina il diritto nazionale e che cosa quello internazionale
- 8** Diritto internazionale o diritto nazionale: l'ultima parola al popolo
- 10** Creazione del diritto internazionale: un esempio concreto
- 14** Le conseguenze giuridiche della globalizzazione
- 15** Il ruolo centrale delle Nazioni Unite
- 17** Anche la Svizzera può esercitare un influsso concreto
- 18** Dallo Stato all'individuo: il ruolo fondamentale della Corte europea dei diritti dell'uomo
- 22** Le interazioni tra diritto nazionale e diritto internazionale
- 28** Diritto internazionale e iniziativa popolare

Introduzione

In un mondo che lo sviluppo economico e il progresso tecnologico rendono sempre più complesso e interdipendente, la cooperazione internazionale assume un ruolo più che mai importante. In parecchi settori si intrattengono, in un modo o nell'altro, relazioni con altri Paesi. Per regolare queste molteplici relazioni è imprescindibile definire i diritti e gli obblighi reciproci degli Stati. Il ruolo del diritto internazionale consiste proprio nel garantire che i rapporti internazionali non siano retti dalla legge del più forte, ma poggino su regole stabilite dagli stessi Stati e vincolanti per tutti.

Se all'origine disciplinava essenzialmente la coesistenza tra gli Stati, oggi il diritto internazionale è alla base della cooperazione. Non si limita quindi a disciplinare i rapporti tra gli Stati: l'esperienza insegna infatti che in molti settori solo la collaborazione di più Stati o di tutti gli Stati permette di raggiungere l'obiettivo prefissato. È il motivo per cui sono state fondate le organizzazioni internazionali, ad esempio per regolamentare i rapporti commerciali internazionali, rette anch'esse dal diritto internazionale. Infine, aspetto particolarmente importante, l'ordinamento giuridico internazionale tutela anche i diritti del singolo individuo, in particolare i diritti umani: garantisce ad esempio il diritto alla vita, il divieto di tortura, il diritto al rispetto della vita privata e familiare come anche la libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione.

Il diritto internazionale è particolarmente importante per i Paesi come la Svizzera, la cui posizione politica ed economica sul piano internazionale non è così forte da permetterle di far valere i propri interessi alla stregua di potenze come gli Stati Uniti, la Cina, l'India o la Russia. Nel diritto internazionale i rapporti di forza e le dimensioni di un Paese hanno un ruolo secondario: salvo rarissime eccezioni, ogni Stato ha lo stesso peso politico degli altri (uno Stato = un voto) e deve rispettare gli impegni internazionali assunti. Il diritto internazionale crea così un quadro stabile e prevedibile per le relazioni internazionali. La Svizzera vi partecipa su un piede di parità e può esprimere la propria opinione e difendere i propri interessi economici.

Vista l'importanza crescente del diritto internazionale, anche le interdipendenze tra diritto nazionale e diritto internazionale si fanno più intense, rendendo necessario un coordinamento. Lo scopo di questa pubblicazione è di illustrare i rapporti tra diritto internazionale e diritto nazionale in Svizzera e di affrontare aspetti specifici di questa tematica.

Che cosa disciplina il diritto nazionale e che cosa quello internazionale?

Il diritto nazionale disciplina...

...i rapporti tra gli individui oppure i rapporti tra lo Stato e i suoi cittadini o i suoi abitanti. Il diritto nazionale discende dalla Costituzione federale, che in Svizzera - così come nella maggior parte degli altri Paesi - ne rappresenta il fulcro. La Costituzione garantisce i diritti fondamentali degli individui e li tutela da interventi arbitrari delle autorità. Stabilisce i compiti che la Confederazione deve assumere, definisce la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, garantisce i diritti di partecipazione del popolo e descrive le competenze dell'Assemblea federale (Parlamento), del Consiglio federale (Governo) e del Tribunale federale (Corte suprema). L'Assemblea federale, che ha funzione legislativa, definisce le regole della vita sociale in Svizzera. Il Consiglio federale attua le leggi da essa promulgate. Infine, il Tribunale federale (potere giuridiziaro) vigila sull'applicazione uniforme del diritto e statuisce in ultima istanza sulle controversie.

Il diritto internazionale disciplina...

...i rapporti e la convivenza tra gli Stati, definisce le regole delle organizzazioni internazionali e tutela i diritti fondamentali degli individui. Le norme internazionali consistono soprattutto in trattati, ossia accordi scritti conclusi tra Stati e/o organizzazioni internazionali che regolano diritti e obblighi delle parti contraenti. I trattati possono essere conclusi tra due Stati (trattati bilaterali) o tra vari Stati (trattati multilaterali).

I trattati vengono chiamati anche «accordi», «convenzioni», «patti», «protocolli», «scambio di note» o «scambio di lettere». La scelta del termine utilizzato non influisce sulla validità e la portata del trattato.

La Svizzera ha concluso circa **4400 trattati bilaterali**, spesso con Stati confinanti. La maggior parte dei trattati definiscono la collaborazione tra le parti, ad esempio nel settore del commercio, dell'ingresso e del soggiorno nel Paese o dei trasporti. In linea di massima non vi sono argomenti di rilevanza interstatale che non possano essere disciplinati da un trattato bilaterale.

Un esempio concreto di trattato bilaterale è costituito dalle convenzioni in materia di doppia imposizione che la Svizzera ha siglato con altri Stati. Queste convenzioni mirano ad evitare la doppia imposizione di aziende e persone domiciliate in Svizzera che possiedono ad esempio una residenza secondaria in un altro Paese o che vi esercitano un'attività professionale. Un altro esempio particolarmente importante per la Svizzera è rappresentato dagli accordi bilaterali di protezione degli investimenti diretti all'estero, volti a proteggere le aziende svizzere che investono in altri Paesi. Grazie a questi accordi, le aziende svizzere possono far valere direttamente i loro diritti nei confronti degli Stati firmatari e adire i tribunali internazionali.

La Svizzera ha sottoscritto anche un **migliaio di trattati multilaterali** su temi quali i diritti dell'uomo, la protezione ambientale o il disarmo e che codificano talvolta norme di diritto consuetudinario. Spesso i trattati multilaterali sono conclusi in seno a un'organizzazione internazionale.

Un esempio di trattato multilaterale è il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II), ratificato dalla Svizzera e da oltre 150 Stati, che garantisce a ogni individuo i diritti dell'uomo fondamentali. Un altro esempio di trattato multilaterale rilevante per la Svizzera è costituito dalle Convenzioni di Ginevra per la protezione delle vittime dei conflitti armati, che sono state firmate da praticamente tutti gli Stati del mondo (attualmente oltre 190) e per le quali la Svizzera funge da Stato depositario.

Grozio, de Vattel e Dunant, padri fondatori del diritto internazionale

L'olandese Ugo Grozio (1593-1645) viene spesso definito il «padre del diritto internazionale». Nella sua opera principale «De iure belli ac pacis» (Le leggi della guerra e della pace) del 1625, descrive un ordinamento giuridico che sarà adottato con la Pace di Westfalia nel 1648. Secondo Grozio, gli accordi tra Stati devono essere fondati sulla buona fede e nei rapporti reciproci gli Stati devono rispettare una serie di principi giuridici fondamentali. La Pace di Westfalia creò inoltre un meccanismo di composizione pacifica delle controversie tra Stati.



Anche due svizzeri hanno avuto un ruolo importante nello sviluppo del diritto internazionale. Il neocastellano Emer de Vattel (1714-1768) elaborò una definizione di sovranità dello Stato che influenzò fortemente il diritto internazionale. Dal canto suo, Henry Dunant diede il primo importante impulso alla codifica completa del diritto internazionale umanitario nelle Convenzioni di Ginevra del 1864.



Diritto internazionale o diritto nazionale: l'ultima parola al popolo

La Costituzione federale viene promulgata o modificata mediante votazione obbligatoria a doppia maggioranza di popolo e Cantoni. A livello federale le leggi sono promulgate dall'Assemblea federale: il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati deliberano e adottano le relative proposte. Queste sottostanno a referendum facoltativo: ciò significa che con la loro firma 50 000 cittadini possono chiedere una consultazione popolare su ogni testo legislativo approvato dall'Assemblea federale.

I trattati internazionali vengono stipulati o modificati sulla base di negoziati tra gli Stati contraenti. I rappresentanti concordano una bozza di accordo, che dev'essere approvata dai singoli Stati conformemente alle rispettive procedure interne applicabili. Il trattato esplica effetti giuridici solo dopo l'approvazione interna. In Svizzera i trattati devono essere approvati dall'Assemblea federale, che può delegare questa competenza al Consiglio federale. Tutti i trattati di diritto internazionale importanti sottostanno a referendum facoltativo, a volte addirittura a quello obbligatorio.



5 giugno 2005: il popolo vota sulla partecipazione della Svizzera all'area Schengen/Dublino, ossia sulla conclusione di un trattato internazionale

Il referendum facoltativo è stato introdotto nel 1921. Fino al 1977 esso poteva essere lanciato unicamente per i trattati internazionali di durata indeterminata o di durata superiore ai quindici anni. Nel periodo in questione, tre trattati sono stati sottoposti a referendum. Due di essi sono stati respinti dal popolo: nel 1921 un trattato che avrebbe dovuto disciplinare le relazioni commerciali tra l'Alta-Savoia (F), il Pays de Gex (F) e i Cantoni svizzeri limitrofi e, nel 1975, un accordo tra la Svizzera e l'Associazione internazionale dello sviluppo per un mutuo di 200 milioni di franchi. Dopo un'estensione nel 1977, il referendum facoltativo concerne attualmente i trattati internazionali di durata indeterminata e non denunciabili, che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o – sulla scorta di un'ulteriore modifica nel 2003 – comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. È soprattutto a seguito dell'introduzione di quest'ultimo criterio che esiste una sostanziale equiparazione tra il referendum in materia di trattati internazionali e il referendum legislativo, che ha per oggetto atti giuridici di diritto interno che comprendono anch'essi disposizioni importanti che contengono norme di diritto.

Dal 1977, 238 trattati internazionali hanno adempiuto i criteri per essere sottoposti a referendum. In sette casi il referendum è stato effettivamente lanciato e si è tenuta una votazione popolare.

Il referendum obbligatorio sui trattati internazionali esige l'approvazione da parte del popolo e dei Cantoni. Sono sottoposti a referendum, senza che sia previamente necessaria una raccolta di firme, i trattati internazionali sull'adesione a comunità sopranazionali o a organizzazioni di sicurezza collettiva. Il popolo svizzero ha votato ad esempio sull'adesione alle Nazioni Unite (1986 e 2002). Nel 1992 l'adesione allo Spazio economico europeo è stata sottoposta a referendum obbligatorio per motivi democratici ed è stata respinta da popolo e Cantoni.

Oltre ai trattati internazionali importanti, ve ne sono parecchi che hanno una portata limitata. Per non essere gravata in modo eccessivo, l'Assemblea federale ha conferito al Consiglio federale la competenza di concludere autonomamente determinati accordi di natura tecnica. In questi casi, il Governo non deve sottoporli all'Assemblea federale per approvazione. Questi accordi non sottostanno neppure a referendum (obbligatorio o facoltativo). Il Consiglio federale è però tenuto a presentare ogni anno al Parlamento un rapporto sui trattati conclusi.

Diritto internazionale e democrazia diretta:

come per il diritto nazionale, anche per quello internazionale il popolo svizzero ha sostanzialmente l'ultima parola. E come per la formazione del diritto nazionale, l'estensione dei diritti popolari varia a seconda dell'importanza della normativa in questione.

Creazione del diritto internazionale: un esempio concreto

È soprattutto con gli Stati confinanti che la Svizzera intrattiene stretti rapporti in svariati settori sottoscrivendo con essi una serie di accordi allo scopo di risolvere problemi transfrontalieri concreti, come mostra l'esempio riportato di seguito.

I pesci persici sono di tutti, grazie a un trattato internazionale

Primo atto: Romanshorn (CH), le 5 di mattina. Il lago di Costanza è immerso nella nebbia. Jakob F., pescatore di 56 anni, ritira le reti. Quello che vede lo sconcerta: sono di nuovo vuote! Da un paio di mesi è stata aperta un'impresa ittica a Friedrichshafen (D) e da allora il pescato è sempre più scarso. La cosa che più lo irrita è che riesce a catturare solo raramente il pesce persico così apprezzato dalla sua clientela. Statisticamente circa un pesce catturato su cinque dovrebbe essere un persico. Che fare?

Secondo atto: nella saletta del ristorante «Zum wilden Barsch» di Romanshorn, i clienti più fedeli di Jakob F. si sono dati appuntamento per costituire l'associazione «Salvate il persico del lago di Costanza». Fritz W., presidente dell'associazione e pescatore per diporto, viene incaricato di appurare se esiste una normativa che vieti il sovrasfruttamento ittico unilaterale. Fritz W. scopre che non c'è nessuna regolamentazione tra gli Stati rivieraschi. L'associazione organizza una seduta straordinaria. Gli animi sono accesi: c'è chi vuole andare a manifestare davanti all'azienda di Friedrichshafen per far valere i propri diritti. La maggior parte dei partecipanti, però, mantiene la calma e riflette: è Berna che deve fare qualcosa. Fritz W. contatta il Dipartimento federale degli affari esteri.



La pesca sul lago di Costanza è disciplinata da una convenzione tra gli Stati rivieraschi conclusa nel 1893 (Convenzione che stabilisce disposizioni uniformi per la pesca nel Lago di Costanza). L'accordo stabilisce i periodi in cui la pesca è vietata, le dimensioni minime dei pesci e gli attrezzi da pesca autorizzati. Di tanto in tanto i rappresentanti degli Stati contraenti si riuniscono per verificare se le regole vengono applicate in modo uniforme e se è necessario adeguarle.

Terzo atto: le autorità federali competenti riconoscono che lo sfruttamento eccessivo unilaterale è un problema e prendono contatti con le autorità tedesche e austriache. Il Consiglio federale incarica l'Ufficio federale competente di elaborare una base negoziale in vista della Conferenza degli Stati rivieraschi. La delegazione svizzera che partecipa alla conferenza rappresenta gli interessi elvetici, tra cui quelli dell'associazione «Salvate il persico del lago di Costanza» e, in ultima analisi, quelli di Jakob F. Dopo intense trattative si giunge ad un accordo: nella bozza di trattato tra Svizzera, Germania e Austria sono stabilite le quote di cattura e la pesca eccessiva viene vietata.

Quarto atto: la delegazione svizzera sigla il trattato per formalizzare l'impegno assunto. Il documento viene poi firmato dal Consiglio federale, che redige un messaggio all'attenzione dell'Assemblea federale. Sarà quest'ultima a decidere se intende approvarlo o no. Poiché implica la promulgazione di nuove disposizioni di diritto interno, il trattato sottostà a referendum facoltativo. Nel caso concreto, nessuno auspica un referendum e il trattato entra in vigore dopo la ratifica da parte del Consiglio federale.

Quinto atto: la nuova normativa viene precisata e recepita nel diritto nazionale. I pescatori, compresi quelli dell'azienda di Friedrichshafen, rispettano le disposizioni e la situazione si normalizza. Grazie al trattato internazionale Jakob F. può nuovamente offrire pesce persico ai suoi clienti.

Ambiti oggetto di disciplinamento transfrontaliero:

questioni come il commercio, la sicurezza, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo, la comunicazione e i trasporti, ma anche molte altre tematiche, hanno una portata transfrontaliera. Per disciplinarle occorre un trattato internazionale.

Procedura relativa alla conclusione di un accordo di diritto internazionale pubblico

Livello internazionale

Contatti, consultazioni e decisione politica riguardante l'avvio di trattative



Trattative



Parafatura

Firma

Deposito dello strumento di ratifica



Entrata in vigore

Livello nazionale

A seconda del contenuto dell'accordo, il Consiglio federale deve stabilire un mandato negoziale. In alcuni casi è tenuto ad avviare una consultazione coinvolgendo i Cantoni o le associazioni interessate.



Si decide se consultare taluni uffici dell'amministrazione federale, i Cantoni e gruppi d'interesse. Si tratta di fissare le posizioni in materia di politica interna ed estera.



Decisione del Consiglio federale in merito all'autorizzazione a firmare



Conferimento dei pieni poteri di firma



Approvazione interna da parte:
• del Consiglio federale
• dell'Assemblea federale
• del Popolo (referendum)



Stesura dello strumento di ratifica



Pubblicazione

Le conseguenze giuridiche della globalizzazione



Globalizzazione, interdipendenza universale, modernità e nuove tecnologie: ogni nostra azione si ripercuote ormai sugli altri. Una delle conseguenze è che il numero di decisioni politiche a vocazione prettamente nazionale diminuisce, mentre aumenta quello dei settori che richiedono un coordinamento a livello internazionale. Per questo coordinamento gli Stati ricorrono spesso al diritto internazionale e la Svizzera non fa eccezione: i trattati multilaterali sono sempre più numerosi.

Quando mandiamo un pacco a Toronto, Mosca, La Havana o Nairobi ci aspettiamo che venga effettivamente recapitato. Alla stessa stregua ci aspettiamo che gli aerei che decollano dalla Svizzera possano atterrare all'aeroporto di destinazione. Tutto ciò è garantito da trattati internazionali che la Svizzera ha concluso con altri Stati, in particolare:

- accordo di Berna del 1874 che disciplina il traffico postale internazionale e funge da base per la costituzione dell'Unione postale universale con sede a Berna
- convenzione di Chicago del 1944 relativa all'aviazione civile internazionale che stabilisce i principi fondamentali del traffico aereo.

Presupposti per un trattato:

un trattato di diritto internazionale può essere stipulato solo se le parti contraenti convengono

1. della necessità di disciplinare una determinata questione o tematica
 2. delle modalità di disciplinamento e
 3. del carattere vincolante della regolamentazione elaborata.
-

Il ruolo centrale delle Nazioni Unite

Uno dei compiti fondamentali del diritto internazionale è di creare le basi per la pace e la stabilità. Il trattato multilaterale più importante in questo senso è la Carta delle Nazioni Unite, che è stata ratificata da quasi tutti i Paesi. La ratifica indica che gli Stati concordano con i contenuti del documento e sono disposti a rispettarlo. La Svizzera ha aderito all'ONU nel 2002. A tutt'oggi gli Stati membri dell'organizzazione sono 193.



La Carta delle Nazioni Unite: una costituzione mondiale

La Carta delle Nazioni Unite è per così dire la costituzione dell'organizzazione internazionale. Obbliga gli Stati membri a risolvere le divergenze e le controversie in modo pacifico e nel rispetto reciproco. Le Nazioni Unite mirano a mantenere la pace mondiale e la sicurezza e a promuovere la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi di carattere economico, sociale, culturale o umanitario. Tra i loro obiettivi vi sono anche il rispetto e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione.

L'ONU è fondata sul principio secondo cui tutti gli Stati membri sono uguali. La Carta incoraggia gli Stati membri a riconoscere la sovranità statale. Ciò significa rispettare i confini nazionali e non ingerire negli affari interni degli altri Stati. Nelle relazioni internazionali gli Stati devono inoltre astenersi dall'usare la forza o dal minacciare di usarla.

Uno dei principali meriti delle Nazioni Unite è di aver sviluppato il diritto internazionale: molti trattati e numerose convenzioni e direttive elaborate dall'ONU sono infatti parte integrante del diritto su cui poggiano oggi le relazioni tra gli Stati.

Anche la Svizzera può esercitare un influsso concreto

Il diritto internazionale è dinamico ed evolve costantemente. A quest'evoluzione concorrono anche le idee e le proposte formulate dalla Svizzera. Il nostro Paese, ad esempio, ha lanciato l'iniziativa di esigere dalle imprese militari e dalle società di sicurezza private il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. Un'iniziativa coronata da successo, sfociata nel 2008 nell'elaborazione del «Documento di Montreux», al quale hanno già aderito 37 Stati.

Un altro esempio

Da dieci anni il Dipartimento federale degli affari esteri organizza incontri di esperti sul tema della restituzione dei cosiddetti «fondi di potentati», ossia i capitali sottratti illegalmente da capi di Stato o politici corrotti. La Svizzera mette a profitto l'esperienza maturata in questo settore e le conoscenze specifiche di cui dispone nell'ambito delle conferenze e dei negoziati internazionali, ad esempio durante le trattative per l'elaborazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (CNUCC) adottata nel 2003. Si tratta della prima convenzione multilaterale che contempla disposizioni sulla restituzione di fondi acquisiti illegalmente. La Svizzera ha avuto un ruolo chiave nella sua adozione.

L'esperienza della Svizzera influenza lo sviluppo del diritto internazionale, che a sua volta ha un influsso sull'evoluzione della legislazione svizzera. Nel 2008, ad esempio, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale degli affari esteri di elaborare una legge sulla restituzione dei fondi pubblici sottratti illegalmente da politici corrotti ai Paesi il cui sistema giudiziario era completamente o parzialmente disestato per mancanza di strutture statali affidabili. Il mandato governativo aveva avuto origine dalla vicenda dei fondi sequestrati ai dittatori Mobutu (Congo) e Duvalier (Haiti). Nel 2010 l'Assemblea federale ha adottato la legge corrispondente, che è entrata in vigore a inizio febbraio 2011. Con questa legge la Svizzera conferma il suo ruolo di pioniere a livello internazionale.

Dallo Stato all'individuo: il ruolo fondamentale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Nel 19° secolo le norme di diritto internazionale si applicavano, con qualche rara eccezione, esclusivamente agli Stati. Si riteneva infatti che solo gli Stati fossero, secondo il gergo usato dai giuristi, «soggetti di diritto internazionale». Da allora le cose sono cambiate. Soprattutto dopo il 1945 e le atrocità della Seconda Guerra mondiale, la cerchia dei soggetti di diritto internazionale si è allargata e comprende anche le organizzazioni internazionali e - in particolare per quanto riguarda i diritti dell'uomo - gli individui.

Una delle convenzioni più importanti, alla quale la Svizzera ha aderito nel 1974, è la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Ogni persona residente in Svizzera può esigere, indipendentemente dalla nazionalità, che la Svizzera rispetti i diritti dell'uomo sanciti dalla Convenzione.

Tra i diritti dell'uomo che tutti gli Stati firmatari della Convenzione devono garantire vi sono:

- il diritto alla vita
- il divieto di tortura
- il diritto al rispetto della vita privata e familiare
- la libertà di pensiero, di coscienza e di religione e la libertà di espressione.



Corte europea dei diritti dell'uomo

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo si distingue in un aspetto fondamentale da altri trattati internazionali che trattano del tutto o in parte dei diritti dell'uomo: è servita da base per l'istituzione della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha sede a Strasburgo. La Corte esamina i ricorsi inoltrati da Stati o da individui e pronuncia sentenze vincolanti per gli Stati firmatari della Convenzione. Se il ricorso viene accolto, la sentenza riconosce che lo Stato firmatario ha violato l'obbligo di rispettare i diritti dell'uomo. Inoltre la Corte può, a seconda dei casi, prevedere un'«equa riparazione» del ricorrente.

Anche i cittadini svizzeri o le persone che risiedono in Svizzera possono adire la Corte dei diritti dell'uomo a Strasburgo. Qui di seguito riportiamo due esempi.

Il caso Belilos, ovvero il rafforzamento della protezione giuridica

Nel 1981 la commissione di polizia della città di Losanna ha inflitto una multa di 200 franchi alla Signora Belilos perché, secondo la polizia, aveva partecipato a una manifestazione non autorizzata a Losanna. La Signora nega di aver partecipato alla manifestazione. Tuttavia, secondo il diritto vigente in quel momento, nessuna autorità giudiziaria era in grado di appurare nei dettagli questo punto controverso tra la ricorrente e le forze dell'ordine. La Signora Belilos è stata condannata senza che un tribunale esaminasse a fondo la questione.

La Signora Belilos ha inoltrato ricorso contro la sanzione fino al Tribunale federale, adducendo che, in violazione dell'articolo 6 capoverso 1 della CEDU, il suo ricorso non era stato giudicato da un tribunale indipendente e imparziale. In effetti, in questo caso la commissione di polizia era al contempo parte processuale e giudice, il che è incompatibile con l'idea di un tribunale indipendente e imparziale. La Signora ha inoltre fatto valere che la Corte di cassazione del Cantone di Vaud e il Tribunale federale disponevano di poteri di verifica limitati e non avevano potuto, tra l'altro, ascoltare le versioni dei testimoni. Per questo motivo i tribunali non erano stati in grado di appurare in modo obiettivo chi avesse detto la verità sulla partecipazione della Signora Belilos alla manifestazione.

Adita dalla Signora Belilos, la Corte europea le ha dato ragione nel merito, constatando che la commissione di polizia non adempiva i requisiti dell'articolo 6 capoverso 1 CEDU, in quanto non era sufficientemente indipendente e imparziale per valutare le multe inflitte. Nemmeno il Tribunale cantonale e quello federale adempivano tali requisiti, visto il loro potere limitato di verifica.

Con questa sentenza la Corte europea ha nettamente rafforzato la protezione giuridica individuale in Svizzera, poiché ha permesso che ogni caso sia giudicato da un tribunale indipendente e imparziale e non solo da un'autorità amministrativa, la cui indipendenza non può essere costantemente garantita.

La Corte europea dei diritti dell'uomo annulla una multa pronunciata dall'autorità fiscale di Zurigo

Sandra lavora in una banca di Zurigo. Alla morte del padre, l'autorità fiscale zurighese le comunica che, oltre all'imposta di successione, deve pagare una multa per evasione fiscale commessa dal padre. Sandra non capisce perché è tenuta a pagare la multa; si tratta, infatti, di una misura di diritto penale irrogata esclusivamente contro l'autore della violazione. Si rivolge allora al suo consulente fiscale.

Questi conferma che la legislazione fiscale elvetica prevede questo tipo di multa. È possibile però che questa misura violi una disposizione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che poggia sul principio della presunzione di innocenza e sulla regola secondo cui la responsabilità penale non sopravvive all'autore del reato. Pertanto, ad essere punito dev'essere chi ha commesso l'infrazione e se l'autore dell'infrazione è deceduto, la sanzione non ha ragion d'essere. Secondo la CEDU, l'erede non va multata per l'infrazione di rilevanza penale commessa dal de cuius.

Sandra adisce il Tribunale federale, che esamina se la multa inflitta viola eventualmente il diritto a un equo processo previsto dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo («Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata», art. 6 cpv. 2). Il Tribunale non dà ragione alla ricorrente e respinge il ricorso.

Sandra vuole andare in fondo alla questione e porta il caso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, che accoglie il ricorso. Sandra non deve pagare per l'infrazione commessa dal padre: la multa inflitta dall'autorità fiscale zurighese viola la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Dev'essere punito solo chi commette un'infrazione e in nessun caso gli eredi.

Essendo vincolante per la Svizzera, la sentenza della Corte europea implica la revisione della sentenza del Tribunale federale. Sandra non può essere punita per un'infrazione commessa dal padre deceduto. Questo principio vale per tutti i cittadini svizzeri.

Le interazioni tra diritto nazionale e diritto internazionale

Come per qualsiasi norma di diritto, anche per i trattati internazionali l'interpretazione e l'applicazione sono determinanti. Rispetto al diritto nazionale vi sono però differenze riconducibili per lo più alla diversità dei processi di formazione normativa.

Il diritto internazionale nasce dalla cooperazione con uno o più Stati in posizione di parità. Gli interessi toccati da un trattato internazionale devono essere discussi e coordinati.

I negoziatori svizzeri sono incaricati di tutelare nel limite del possibile gli interessi elvetiche e di farli valere. Devono tra l'altro considerare gli interessi politici ed economici della Svizzera, ad esempio nell'ambito dei negoziati per un nuovo accordo di protezione degli investimenti. Anche gli interessi scientifici hanno un peso, ad esempio quando si tratta di definire contrattualmente nuovi progetti internazionali nell'ambito dell'Agenzia spaziale europea. In linea di massima, quando stipula un trattato la Svizzera verifica che gli obblighi assunti a livello internazionale siano compatibili con il diritto interno. Per farlo si avvale di alcuni strumenti.



Il lavoro dei diplomatici: il diritto internazionale è innanzitutto un diritto di coordinamento

In fase negoziale

Formulazione di una riserva: la formulazione di una riserva permette a uno Stato di non accettare una data clausola del trattato o di accettarla con talune modifiche. L'istituto della riserva serve ad ottenere la maggiore adesione possibile di Stati parte. Al contempo, però, le riserve possono pregiudicare l'applicazione uniforme dei trattati. Nella prassi, la Svizzera è costretta solo raramente ad apporre riserve. Lo ha fatto ad esempio nel caso del Patto ONU II per poter conservare le «Landsgemeinde» (riserva all'art. 25 lettera b del Patto). Queste, infatti, non tutelano in misura sufficiente la segretezza del voto come previsto all'articolo 25 lettera b del Patto.

Dichiarazione interpretativa: prima o all'atto della conclusione di un trattato, uno Stato può formulare una dichiarazione nella quale spiega come interpreta una data clausola in modo da garantire la compatibilità con il diritto interno. Questa soluzione si presta soprattutto se durante i negoziati sono state convenute clausole aperte che - spesso consapevolmente - si limitano a formulare direttive lasciando un certo margine di manovra nell'applicazione concreta. La Svizzera, ad esempio, ha definito con una simile dichiarazione come avrebbe interpretato gli articoli 5, 9 e 11 della Convenzione penale del 27 gennaio 1999 sulla corruzione. Ha tra l'altro dichiarato che avrebbe punito la corruzione attiva e passiva soltanto nella misura in cui il comportamento della persona corrotta avesse costituito un atto o un'omissione contrastante con i suoi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento.

A negoziazione conclusa

Adeguamento del diritto nazionale: per garantire la compatibilità tra diritto internazionale e diritto nazionale può rendersi necessario un adeguamento del diritto nazionale. È il caso, ad esempio, dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale, concluso a Roma il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore in Svizzera il 1° luglio 2002. Per rendere punibili in Svizzera i reati contemplati dallo Statuto, è stato necessario modificare il Codice penale. Sono state recepite tra l'altro le definizioni dettagliate di «crimini di guerra» e «crimini contro l'umanità».

E se vengono emanate nuove norme di diritto interno?

I tre strumenti appena descritti non possono essere utilizzati quando vengono promulgate nuove norme di diritto interno contrarie a trattati internazionali già in vigore. In questo caso non si può più formulare una riserva, visto che questa possibilità sussiste unicamente all'atto della ratifica.

In primo luogo si cerca di interpretare il diritto svizzero conformemente al diritto internazionale, in modo che sia in linea con gli impegni internazionali assunti. L'iniziativa sull'internamento a vita, accolta l'8 febbraio 2004 da popolo e Cantoni, è un esempio di come gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera abbiano dovuto essere armonizzati con la nuova normativa interna. Se l'armonizzazione non è possibile nel caso concreto, si può rinegoziare il trattato o denunciarlo. Molti trattati internazionali, infatti, prevedono clausole di denuncia.

Per poter rinegoziare un trattato internazionale occorre tassativamente il consenso dello Stato contraente. Denunciando un trattato si possono eventualmente perdere vantaggi importanti: una volta ponderati tutti i pro e i contro, la Svizzera non ha ad esempio interesse a denunciare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, poiché facendolo si pronuncerebbe contro i valori fondamentali dell'Europa, come la libertà di opinione o di religione, che condivide da sempre e promuove attivamente. L'eventuale denuncia avrebbe indubbiamente conseguenze negative per la reputazione della Svizzera come protettrice dei diritti dell'uomo.

Conflitti potenziali tra diritto internazionale e diritto nazionale

Se gli strumenti tradizionali non offrono soluzioni e non è possibile denunciare o rinegoziare il trattato, possono sorgere conflitti tra diritto internazionale e diritto interno. In questo caso si parla di conflitto di norme. Questi conflitti, oggi piuttosto rari, sono destinati ad aumentare vista l'importanza crescente del diritto internazionale. Per risolverli occorre definire una gerarchia tra i diversi atti normativi.

Conseguenze di una violazione del diritto internazionale:

qualora in un caso concreto non sia possibile risolvere un conflitto tra diritto internazionale e diritto interno, la Svizzera è comunque tenuta ad adempiere gli obblighi internazionali e deve rispondere delle eventuali violazioni del trattato. Non può sottrarsi alla sua responsabilità invocando una norma di diritto interno.

In Svizzera l'atto normativo preminente è la Costituzione federale. Al livello gerarchico immediatamente inferiore figurano le leggi federali, seguite dalle ordinanze. Seguono poi gli ordinamenti cantonali, che sono subordinati al diritto federale. La regola è che il diritto di grado inferiore dev'essere compatibile con quello di grado superiore e non può né modificarlo né abrogarlo.

Qual è la posizione del diritto internazionale nella gerarchia degli atti normativi svizzeri? Il diritto internazionale non lo precisa, limitandosi a esigere il rispetto dei trattati e delle altre norme internazionali. Il diritto interno può stabilire quale rango gerarchico attribuire al diritto internazionale.

Monismo e dualismo:

Monismo e dualismo: un conflitto diretto tra diritto internazionale e diritto interno può sorgere in primo luogo nei sistemi cosiddetti «monistici». Secondo il monismo, il diritto internazionale e quello interno si distinguono per vari aspetti (ad esempio per come nascono), ma entrambi sono parte integrante di un ordinamento giuridico unitario e sono direttamente applicabili. La Svizzera ha optato per questo sistema, come la Francia e gli Stati Uniti.

Nel sistema dualistico, invece, per essere valide le norme di diritto internazionale devono essere trasposte e recepite da una legge nazionale. I conflitti tra diritto internazionale e diritto interno si trasformano in conflitti all'interno dell'ordinamento nazionale. Tra gli Stati che applicano il dualismo vi sono Germania e Gran Bretagna.

A prescindere dal sistema scelto, vige l'obbligo di rispettare il diritto internazionale.

Primato del diritto internazionale cogente

Il diritto nazionale non può prevalere su quello internazionale cogente. Nel 1996 il Consiglio federale ha precisato il concetto di diritto internazionale cogente nel messaggio relativo alla nuova Costituzione: il divieto di ricorrere alla violenza, il divieto di tortura, i crimini contro l'umanità e il divieto di schiavitù, i diritti inderogabili nemmeno in caso di stato d'emergenza giusta la CEDU e i principi fondamentali del diritto internazionale umanitario. Una norma di diritto interno che violi le norme internazionali cogenti non è applicabile.

Primato di principio anche per il diritto internazionale non cogente

La Costituzione sancisce che la Confederazione e i Cantoni devono rispettare il diritto internazionale. Nella loro prassi, le autorità e i tribunali svizzeri riconoscono il primato del diritto internazionale se il conflitto con il diritto interno non può essere risolto altrimenti. La preminenza del diritto internazionale non è assoluta; in determinati casi sono possibili eccezioni a favore del diritto interno.

Sussiste un'eccezione solo se l'Assemblea federale promulga volutamente una disposizione di legge contraria al diritto internazionale. In questo caso, la legge federale prevale in via eccezionale sul diritto internazionale a meno che non si tratti di una norma internazionale che tuteli i diritti umani.

La giurisprudenza Schubert

L'eccezione al primato del diritto internazionale è stata formulata dal Tribunale federale negli anni 70 nel caso «Schubert». In questo procedimento un cittadino austriaco (Schubert) aveva fatto valere che il nuovo obbligo di autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di stranieri violava il trattato di domicilio del 1875 concluso tra la Svizzera e l'Austria. Il Tribunale federale ha ritenuto che se l'Assemblea federale emana consapevolmente e volutamente norme di diritto contrarie a un trattato internazionale, occorre accordare in via eccezionale la priorità al diritto interno.

Diritto internazionale e iniziativa popolare

Il diritto di iniziativa a livello federale è stato introdotto nel 1892. La prima iniziativa popolare, che chiedeva l'introduzione del divieto di macellazione rituale (ossia l'uccisione di animali con il taglio della gola senza un precedente stordimento), è stata accolta da popolo e Cantoni. Finora, solo 17 delle 171 iniziative popolari sottoposte al voto sono state approvate da popolo e Cantoni. Negli ultimi anni il numero di iniziative accolte è aumentato rispetto alla media.

A volte le iniziative popolari contengono richieste in contraddizione con gli impegni di diritto internazionale assunti dalla Svizzera. Per lungo tempo la Costituzione federale non ha previsto regole su come trattare un'iniziativa popolare contraria al diritto internazionale. Nel 1996 l'Assemblea federale ha dichiarato nulla l'iniziativa «per una politica d'asilo razionale», adducendo che violava il principio di non respingimento, che è parte integrante del diritto internazionale cogente (cfr. riquadro). Questa prassi è stata ripresa per la revisione totale della Costituzione federale. Da allora la Costituzione prevede espressamente che l'Assemblea federale deve dichiarare nulle del tutto o in parte le iniziative popolari contrarie alle disposizioni cogenti del diritto internazionale.

Il principio di non respingimento

(non-refoulement) è un principio fondamentale del diritto internazionale dei rifugiati sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo statuto dei rifugiati (art. 33) e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 3). Il principio mira a proteggere le persone dall'allontanamento

qualora vi siano indizi concreti che esse sono minacciate di morte, tortura, trattamenti disumani o umilianti in patria. In base a questo principio, la Svizzera deve verificare se in caso di rimpatrio sussiste una delle minacce appena menzionate. In tal caso, la persona non può essere rimpatriata.



E se un'iniziativa popolare viola disposizioni non cogenti del diritto internazionale? Finora sono state 13 le iniziative popolari contrarie ad impegni di diritto internazionale, che tuttavia secondo il Parlamento e il Consiglio federale non violavano disposizioni del diritto internazionale cogente. Quattro di queste sono state approvate da popolo e Cantoni, di cui tre negli ultimi anni: l'iniziativa sull'internamento, quella contro i minareti e quella per le espulsioni.

In questi casi si cerca in un primo tempo di adeguare le disposizioni del diritto interno al diritto internazionale vincolante per la Svizzera, interpretando ad esempio il diritto svizzero conformemente al diritto internazionale. Vi è anche la possibilità di apportare miglioramenti nell'ambito della rinegoziazione dell'accordo. La Svizzera può anche denunciare l'accordo, a condizione che ciò sia giuridicamente possibile e compatibile con i suoi interessi.

Cosa succede se l'interpretazione conforme al diritto internazionale e la rinegoziazione non sono possibili e se una denuncia è esclusa per motivi legali o per importanti interessi politici ed economici? In tal caso le autorità sono poste di fronte a un dilemma: possono decidere di non applicare il diritto costituzionale vigente oppure di adottare decisioni che violano gli obblighi di diritto internazionale assunti dalla Svizzera. Quest'ultima opzione comporta il rischio di conseguenze giuridiche a livello internazionale. Una persona colpita da una tale decisione, ad esempio, potrebbe far valere una violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Se la Corte europea di Strasburgo dovesse accogliere un ricorso in questo senso, la sentenza sarebbe vincolante per la Svizzera e porterebbe all'inapplicabilità delle disposizioni costituzionali introdotte dall'iniziativa popolare controversa.

Una simile situazione non è soddisfacente né dal punto di vista giuridico né da quello politico. Per tutelare al meglio i propri interessi, la Svizzera si impegna affinché i rapporti tra gli Stati siano retti dal diritto e non dalla forza. Se però non rispetta gli impegni che ha liberamente scelto di sottoscrivere a livello internazionale, la sua credibilità viene durevolmente intaccata.

Negli ultimi anni le iniziative contrarie al diritto internazionale sono aumentate, suscitando un acceso dibattito. La questione è se sia possibile conciliare meglio i diritti popolari sanciti dalla Costituzione con l'interesse della Svizzera a rispettare il diritto internazionale.

Il Consiglio federale ha proposto varie soluzioni. La prima consiste nell'esaminare le iniziative popolari prima della raccolta delle firme per verificarne la conformità con il diritto internazionale. L'esame preliminare crea trasparenza e permette di evidenziare i conflitti potenziali. Il risultato dell'esame non è vincolante, ma darebbe al comitato che ha lanciato l'iniziativa l'opportunità di modificare il testo in modo da renderlo compatibile con il diritto internazionale. Ai cittadini che firmano un'iniziativa permetterebbe di tener conto dell'esistenza di un eventuale conflitto tra il testo dell'iniziativa e un impegno internazionale assunto dalla Svizzera.

La seconda proposta consiste nel non autorizzare le iniziative popolari contrarie a principi giuridici fondamentali. In una certa misura, questo avviene già, in quanto le iniziative popolari che violano disposizioni cogenti del diritto internazionale sono dichiarate nulle. Anche le iniziative che violano diritti fondamentali intangibili nella loro essenza e sanciti dalla Costituzione potrebbero essere considerate nulle. L'essenza dei diritti umani è tutelata dalla Costituzione e non può essere in nessun caso violata (cfr. riquadro).

Essenza dei diritti fondamentali:

si tratta dell'ambito tutelato e intangibile di un diritto fondamentale. Ciò significa che la Costituzione svizzera vieta in modo assoluto l'ingerenza dello Stato anche in una situazione di necessità. Tra le garanzie fondamentali riconosciute vi sono il divieto della pena di morte, il divieto di tortura, il divieto di matrimonio forzato o di censura preventiva sistematica. Questi diritti fondamentali intangibili sono sanciti sia dalla Costituzione sia da trattati internazionali sui diritti dell'uomo.

È quindi logico estendere la protezione dei diritti fondamentali intangibili nei confronti delle iniziative popolari. Molti di questi diritti sono peraltro tutelati dal diritto internazionale. L'opzione proposta permetterebbe di migliorare ulteriormente la compatibilità tra diritto internazionale e diritto interno.

Un'ulteriore opzione è prevedere il divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione come limite materiale per le iniziative popolari. Il Consiglio federale ha inserito quest'approccio di riforma nel suo rapporto. Il divieto di discriminazione, oltre a essere sancito come diritto fondamentale nella Costituzione, è anche applicato istituzionalmente con vari strumenti. La Svizzera è così riuscita a tutelare efficacemente i diritti dei gruppi sociali vulnerabili e delle minoranze, elemento fondamentale per la convivenza pacifica e la stabilità del nostro sistema politico. In una società sempre più pluralista, il divieto di presentare iniziative dichiaratamente discriminanti fornirebbe un contributo importante consentendo allo Stato federale svizzero di preservare e sviluppare la propria capacità di integrarsi.

Adattarsi per mantenere le proprie conquiste

La questione di come trattare le iniziative popolari contrarie al diritto internazionale assume notevole importanza per uno Stato di diritto come la Svizzera. Sono in gioco infatti due principi di rilevanza fondamentale per il nostro Paese: la Svizzera deve rispettare da un lato i diritti popolari, in particolare il diritto d'iniziativa sancito dalla Costituzione e dall'altro gli impegni di diritto internazionale che ha assunto. La sfida consiste nel trovare un equilibrio che tenga conto equamente dei due principi. Nella loro funzione costituente l'Assemblea federale, il popolo e i Cantoni devono chiedersi quali modifiche al sistema della democrazia diretta sarebbero necessarie per permettere alla Svizzera di continuare a tutelare i propri interessi sulla scena internazionale.

In passato il sistema politico svizzero si è sviluppato costantemente per adeguarsi a nuove condizioni quadro. La storia mostra che l'istituto dell'iniziativa popolare è stato modificato a più riprese. Questi cambiamenti non rimettono in discussione l'identità svizzera. Al contrario, il nostro Paese è sempre riuscito ad avviare e attuare riforme, contribuendo in modo concreto a mantenere le sue principali conquiste: la pace duratura, un sistema politico estremamente stabile e un solido benessere.

Impressum

Editore

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE
3003 Berna
www.eda.admin.ch

Impaginazione

Comunicazione visuale, DFAE

Immagini

Illustrazione di copertina: UN Photo by Andrea Brizzi/UN Photos/
Wikipedia/Regierung des Fürstentums Liechtenstein/iStock/Bundeskanzlei/
Andreas Mäck VDFF/Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Contatto

Direzione del diritto internazionale pubblico DDIP
Palazzo federale nord, 3003 Berna
Tel. 031 323 07 25, dv@eda.admin.ch

Ordinazioni

Tel.: +41 (0)31 322 31 53
E-Mail: publikationen@eda.admin.ch

Questa pubblicazione è disponibile in tedesco, francese e italiano.
Altri esemplari possono essere scaricati presso: www.eda.admin.ch/publikationen.

Berna, 2012