

14.024

Rapporto del Consiglio federale

**concernente lo stralcio delle mozioni 11.3468 e 11.3751
delle Commissioni delle istituzioni politiche «Misure tese a migliorare
la compatibilità delle iniziative popolari con i diritti fondamentali»**

del 19 febbraio 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2012 | M | 11.3468 | Misure tese a migliorare la compatibilità delle iniziative popolari con i diritti fondamentali
(N 20.12.2011, CIP-N; S 29.02.2012) |
| 2011 | M | 11.3751 | Misure tese a migliorare la compatibilità delle iniziative popolari con i diritti fondamentali
(S 20.09.2011, CIP-S; N 20.12.2011) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

19 febbraio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Occorre rinunciare all'introduzione dell'esame preliminare materiale delle iniziative popolari e all'estensione dei motivi di nullità delle stesse ai diritti fondamentali nella loro essenza. La rinuncia si basa sui risultati della consultazione concernente i pertinenti avamprogetti di modifica costituzionale e legislativa. La maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è espressa in modo critico o ha addirittura rifiutato le due misure. Non è possibile individuare un orientamento generale univoco per un'eventuale rielaborazione degli avamprogetti. Il Consiglio federale propone pertanto al Parlamento di togliere dal ruolo le due mozioni all'origine del progetto.

Le mozioni 11.3468 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale e 11.3751 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati incaricano il Consiglio federale di prevedere due misure tese a migliorare la compatibilità delle iniziative popolari con i diritti fondamentali e il diritto internazionale. Come prima misura chiedono una modifica legislativa che introduca l'esame preliminare materiale delle iniziative popolari. In tal modo il comitato d'iniziativa disporrebbe, prima di raccogliere le firme, di un parere non vincolante dell'Amministrazione federale in merito alla compatibilità del testo dell'iniziativa con il diritto internazionale. La seconda misura consiste in una modifica costituzionale che introduce un nuovo motivo di nullità delle iniziative popolari. Oltre che in caso di violazione delle disposizioni cogenti del diritto internazionale, dovrebbe essere dichiarata nulla anche un'iniziativa popolare incompatibile con l'essenza dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione federale.

In sede di consultazione sono state sollevate serie obiezioni contro entrambe le misure. Soprattutto i partiti e le associazioni si sono mostrati critici nei confronti del progetto. Soltanto pochi partecipanti hanno sostenuto il progetto senza riserve. Sono stati espressi dubbi soprattutto in merito all'efficacia delle misure e alla compatibilità con la libertà di voto. Numerosi partecipanti hanno presentato proposte alternative, senza però un orientamento univoco su come modificare il progetto affinché ottenga un maggiore consenso politico. In virtù dell'articolo 122 capoverso 3 lettera a della legge sul Parlamento, il Consiglio federale propone pertanto al Parlamento di stralciare dal ruolo le due mozioni.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Due rapporti del Consiglio federale sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale

Nel suo *rapporto del 5 marzo 2010*¹ sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale il Consiglio federale ha illustrato i problemi posti dalle iniziative popolari contrarie al diritto internazionale². Ha esaminato e analizzato criticamente vari modelli al centro delle discussioni politiche e dottrinali, che tentano di chiarire il rapporto tra diritto internazionale e diritto d'iniziativa³. Nel rapporto il Consiglio federale ha constatato in sintesi che il disciplinamento e la prassi vigenti hanno dato in linea di massima buoni risultati. Tale disciplinamento e prassi prevedono di:

- dichiarare nulle (soltanto) le iniziative popolari che violano le disposizioni cogenti del diritto internazionale;
- attuare conformemente al diritto internazionale le iniziative popolari accettabili che violano le disposizioni non cogenti del diritto internazionale;
- se necessario e nella misura del possibile, rinegoziare o denunciare i trattati internazionali contrari a un'iniziativa popolare accettata.

Il Consiglio federale non negava tuttavia che le iniziative popolari contrarie al diritto internazionale creano alcuni problemi. Ha quindi incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e la Cancelleria federale (CaF) di analizzare in modo più approfondito le conseguenze dell'estensione dei motivi di nullità delle iniziative popolari e la fattibilità di altre soluzioni.

I risultati di tale analisi sono stati presentati nel *rapporto complementare del Consiglio federale del 30 marzo 2011*⁴ sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale. Nel rapporto il Consiglio federale ha proposto innanzitutto di rafforzare l'attuale esame preliminare formale delle iniziative popolari. Secondo questa proposta, prima della raccolta delle firme, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) e la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) devono presentare un parere congiunto, di natura consultiva e non vincolante per il comitato d'iniziativa, sulla compatibilità della modifica costituzionale con il diritto internazionale. Il Consiglio federale ha inoltre esaminato diversi possibili motivi di nullità, segnatamente la violazione dell'essenza dei diritti fondamentali, del divieto di discriminazione e delle garanzie procedurali. Ha infine raccomandato che l'Assemblea federale dichiari in futuro nulla un'iniziativa popolare che viola l'essenza dei diritti fonda-

¹ In adempimento dei postulati 07.3764 della CAG-S (Rapporto fra il diritto internazionale e il diritto nazionale) e 08.3765 della CIP-N (Iniziativa popolari e diritto internazionale).

² FF 2010 2015. Per rinvii ad analisi precedenti del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale relative al problema delle iniziative popolari contrarie al diritto internazionale, cfr. n. 1.1.4 (pag. 11) del rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto di gennaio 2013, reperibile sul sito www.admin.ch/Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione e indagini conoscitive concluse > 2013 > Dipartimento federale di giustizia e polizia.

³ Cfr. in particolare n. 9.6 (pag. 2079 segg.) del rapporto del 5 mar. 2010 (nota 2).

⁴ FF 2011 3299

mentali previsti dalla Costituzione federale. Nel rapporto complementare il Consiglio federale ha illustrato vantaggi e svantaggi di queste due misure⁵.

1.2 Incarichi del Parlamento

Le Commissioni delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno discusso le proposte del Consiglio federale contenute nel rapporto complementare, presentando i seguenti interventi parlamentari:

- Mozione 11.3468 della CIP-N del 19 maggio 2011 (Misure tese a migliorare la compatibilità delle iniziative popolari con i diritti fondamentali);
- Mozione 11.3751 della CIP-S del 28 giugno 2011 (Misure tese a migliorare la compatibilità delle iniziative popolari con i diritti fondamentali).

Entrambe le mozioni, che il Consiglio federale ha proposto di accettare, chiedono di introdurre un esame preliminare materiale non vincolante delle iniziative popolari, da effettuare prima della raccolta delle firme. Il numero 2 della mozione 11.3468 della CIP-N chiede inoltre di estendere l'elenco dei motivi materiali che portano alla dichiarazione di nullità di un'iniziativa popolare, «includendo ad esempio l'esigenza di rispettare l'essenza dei diritti fondamentali della Costituzione federale o quella dei diritti sanciti nella CEDU». Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato le mozioni⁶, che chiedono espressamente di essere attuate sulla base del rapporto complementare del Consiglio federale del 30 marzo 2011.

2 Avamprogetto posto in consultazione

La consultazione sulle pertinenti modifiche costituzionali e legislative si è svolta dal 15 marzo 2013 al 28 giugno 2013⁷. Ai fini dell'attuazione del mandato parlamentare l'avamprogetto è stato suddiviso nei tre sottoprogetti illustrati qui di seguito.

2.1 Progetto A: esame preliminare materiale delle iniziative popolari

Il progetto A (una modifica della legge federale del 17 dicembre 1976⁸ sui diritti politici; LDP) posto in consultazione intendeva creare trasparenza in una fase precoce del lancio di un'iniziativa popolare informando su possibili conflitti del testo dell'iniziativa con gli impegni di diritto internazionale della Svizzera.

Secondo il progetto, prima della raccolta delle firme, il comitato d'iniziativa riceverebbe un parere giuridico, elaborato congiuntamente dall'UFG e dalla DDIP, in merito alla compatibilità dell'iniziativa popolare con il diritto internazionale e (in

⁵ Cfr. in particolare n. 4.2.5 (pag. 3335) del rapporto complementare del 30 mar. 2011 (nota 4).

⁶ La mozione 11.3751 della CIP-S il 20 dic. 2011 e il 20 set. 2011 (Boll. Uff. **2011** N 2168; Boll. Uff. **2011** S 851) e la mozione 11.3468 della CIP-N il 29 feb. 2012 (con voto decisivo del presidente) e il 20 dic. 2011 (Boll. Uff. **2012** S 51; Boll. Uff. **2011** N 2168).

⁷ Cfr. per la reperibilità nota 2.

⁸ RS **161.1**

caso di accettazione dei progetti B e C) con l'essenza dei diritti fondamentali della Costituzione federale. Spetterebbe unicamente al comitato d'iniziativa decidere come trattare questa informazione delle autorità. Potrebbe adeguare il testo dell'iniziativa o iniziare la raccolta delle firme con il testo invariato. Poiché il parere dei due uffici federali non sarebbe vincolante, il comitato d'iniziativa non potrebbe impugnarlo. Per informare i cittadini il risultato del parere dovrebbe essere stampato sulla lista delle firme. La competenza dell'Assemblea federale di decidere in merito alla validità delle iniziative popolari riuscite sarebbe mantenuta. Sarebbe pure mantenuta la competenza del Consiglio federale di chiedere, nel suo messaggio all'Assemblea federale, che un'iniziativa popolare sia dichiarata valida o (parzialmente) nulla.

2.2 Progetto B: compatibilità con l'essenza dei diritti fondamentali come ulteriore limite materiale posto alle revisioni della Costituzione

Il progetto B (una modifica della Costituzione federale⁹; Cost.) posto in consultazione intendeva migliorare la compatibilità delle iniziative popolari con i valori fondamentali della Costituzione federale. Poiché l'essenza dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione federale coincide con le garanzie importanti del diritto internazionale, l'introduzione di questo ulteriore motivo di nullità potrebbe migliorare anche la compatibilità delle iniziative popolari con il diritto internazionale. Secondo la Costituzione vigente il *legislatore* non può tangere in nessun caso i diritti fondamentali nella loro essenza (art. 36 cpv. 4 Cost.). In virtù dell'estensione dei motivi di nullità delle iniziative popolari tale protezione assoluta verrebbe estesa agli interventi del *costituente*. Come il limite attuale, le disposizioni cogenti del diritto internazionale, il nuovo motivo di nullità si applicherebbe sia alle iniziative popolari sia ai progetti costituzionali delle autorità (modifica degli art. 139 cpv. 3, 193 cpv. 4 e 194 cpv. 2 Cost.). Non si tratterebbe quindi soltanto di introdurre un ulteriore motivo di nullità delle iniziative popolari, bensì più in generale di sancire un nuovo limite materiale alle revisioni della Costituzione.

2.3 Progetto C: estensione dell'oggetto dell'esame preliminare materiale all'essenza dei diritti fondamentali

Se in seguito all'accettazione del progetto B il mancato rispetto dell'essenza dei diritti fondamentali venisse a costituire un ulteriore motivo di nullità delle iniziative popolari, tale aspetto dovrebbe essere considerato nell'esame preliminare materiale (progetto A: modifica della LDP) delle iniziative. Le disposizioni della LDP concernenti l'oggetto dell'esame preliminare materiale dovrebbero pertanto essere completate (progetto C: modifica estesa della LDP), al fine di tenere conto anche dell'essenza dei diritti fondamentali.

⁹ RS 101

3 Valutazione globale della consultazione

Soltanto 13 dei 47 partecipanti alla consultazione approvano i progetti A e B oppure formulano poche riserve o proposte di modifica. Un quarto scarso dei partecipanti (11) approva (in parte con riserve) soltanto il progetto A o il progetto B, oppure li approva entrambi ma con notevoli riserve. Infine la metà dei partecipanti (23) rifiuta entrambi i progetti (cfr. per maggiori dettagli il n. 4 del rapporto sui risultati della consultazione¹⁰). Mentre tra i Cantoni i pareri favorevoli e quelli contrari si equivalgono, i pareri dei partiti¹¹, delle associazioni e delle altre cerchie interessate sono prevalentemente critici o nettamente contrari. Le opinioni dei partecipanti divergono inoltre in merito alla necessità di adottare misure tese a migliorare la compatibilità tra il diritto internazionale e il diritto nazionale. Infatti, un notevole numero di partecipanti ritiene idonee e sufficienti la normativa e la prassi attuali, mentre un gruppo di partecipanti altrettanto numeroso, pur riconoscendo la necessità di riforme, si esprime in modo critico sulle misure proposte.

4 Singoli punti criticati

4.1 Progetto A

I partecipanti alla consultazione favorevoli al progetto A ritengono che ne risulti una maggiore informazione degli aventi diritto di voto, un aiuto ai comitati d'iniziativa e una maggiore legittimazione dell'eventuale decisione dell'Assemblea federale di dichiarare nulla un'iniziativa popolare (sottoposta a esame preliminare e ritenuta problematica).

Le voci critiche mettono spesso in dubbio l'*efficacia* dell'esame preliminare materiale, argomentando che i comitati d'iniziativa che accettano il rischio (o addirittura si propongono) di violare il diritto internazionale non sarebbero indotti a cambiare opinione, visto che il parere dell'UFG e della DDIP non è vincolante. Questi stessi partecipanti e altri ancora ritengono che il progetto costituisca un'ingerenza ingiustificata nella libertà di voto (art. 34 Cost.) e che il parere, destinato a pubblicazione, intervenga in modo inopportuno in una fase troppo precoce (prima della raccolta delle firme) nel processo di formazione dell'opinione dei cittadini.

Inoltre, spesso si nega l'idoneità dell'UFG e della DDIP a fungere da *organi esaminanti*. Essendo le due autorità vincolate da istruzioni, potrebbe sorgere l'impressione che si tratti di una decisione politica e non giuridica. Si ritiene pertanto difficile raggiungere l'obiettivo di una procedura d'esame preliminare rapida e semplice. Le autorità sarebbero anche esposte al rischio di essere strumentalizzate dal comitato d'iniziativa. Il progetto A causa oneri amministrativi sproporzionati in una fase (troppo) precoce e diluisce la responsabilità per il testo dell'iniziativa.

¹⁰ Per la reperibilità cfr. nota 2.

¹¹ Tra i partiti rappresentati in Consiglio federale, il PPD e il PS approvano il progetto A ma rifiutano il progetto B. Il PLR e l'UDC respingono entrambi i progetti. Il PBD si esprime in linea di massima a favore di entrambi i progetti. Tra gli altri partiti che si sono espressi il PEV è favorevole a entrambi i progetti, mentre i Verdi sono contrari.

Diverge anche la valutazione dell'*oggetto dell'esame*. Alcuni partecipanti chiedono di limitare l'esame alla compatibilità con le disposizioni cogenti del diritto internazionale (invece che, come proposto, con tutte le pertinenti disposizioni del diritto internazionale). Altri partecipanti intendono estendere l'oggetto dell'esame, includendo nella valutazione anche l'unità della materia e della forma o addirittura aspetti di tecnica legislativa.

Infine, parecchi partecipanti ritengono che l'*esclusione del ricorso* dinanzi al Tribunale federale contro il parere dell'UFG e della DDIP, prevista esplicitamente dall'avamprogetto di legge, sia incompatibile con la garanzia della via giudiziaria secondo l'articolo 29a Cost. Spesso si dimentica tuttavia che, assoggettando il parere alla tutela giurisdizionale, gli si conferirebbe maggiore importanza vincolando giuridicamente il comitato d'iniziativa. Inoltre, la tutela giurisdizionale limiterebbe sensibilmente i poteri del Consiglio federale e soprattutto dell'Assemblea federale e allungherebbe notevolmente la procedura dell'esame preliminare.

4.2 Progetto B

I fautori del progetto B sostengono che tuteli le conquiste dello Stato di diritto e i diritti umani dalle iniziative popolari. Essi ritengono che le proposte limitazioni del diritto d'iniziativa siano accettabili.

I partecipanti che criticano il progetto B sottolineano la sua *scarsa efficacia*. La nozione di essenza dei diritti fondamentali coincide in larga misura con quella di disposizioni cogenti del diritto internazionale. Recenti iniziative popolari problematiche si sarebbero dovute sottoporre al Popolo e ai Cantoni nonostante questo ulteriore motivo di nullità; pertanto l'estensione dei motivi di nullità all'essenza dei diritti fondamentali non risolverebbe i problemi.

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione è del parere che la nozione di *essenza* dei diritti fondamentali sia troppo *indeterminata e dinamica* per poter fungere in modo affidabile da criterio di nullità delle iniziative popolari. Ritengono altresì che non sia chiaro quali diritti fondamentali abbiano un nucleo essenziale (p. es. diritti sociali o diritti procedurali). Ne risulterebbe compromessa la certezza del diritto, tanto più che l'essenza dei diritti fondamentali è concretizzata da diversi attori che espletano funzioni divergenti (Amministrazione federale, Consiglio federale, Assemblea federale e Tribunale federale). Inoltre si ritiene che il progetto B costituisca una restrizione inaccettabile dei diritti popolari.

4.3 Progetto C

Solo pochi partecipanti si sono espressi esplicitamente in merito al progetto C. In linea generale si può affermare che il progetto C è ritenuto opportuno e coerente dai (pochi) partecipanti favorevoli ai progetti A e B.

4.4 Proposte alternative prive di indirizzo comune

Numerosi partecipanti alla consultazione hanno presentato proposte alternative. A titolo di esempio vanno menzionate le seguenti proposte¹²:

- ricorso ad altri organi esaminanti, ad esempio il Consiglio federale, una commissione parlamentare, l'Assemblea federale o il Tribunale federale, invece dei due uffici federali;
- effetto vincolante del parere giuridico dell'esame preliminare materiale (il che renderebbe tuttavia necessaria la tutela giurisdizionale; cfr. sopra n. 4.1);
- creazione di una regola costituzionale di collisione che sancisca la priorità del diritto nazionale sul diritto internazionale o che stabilisca una gerarchia del diritto internazionale;
- rinuncia alle modifiche costituzionali e legislative e interpretazione ampia della nozione vigente di «disposizioni cogenti del diritto internazionale» (art. 139 cpv. 3 Cost.), affinché possano essere dichiarate nulle anche le iniziative popolari che violano le garanzie internazionali dei diritti umani;
- sancire nella Costituzione la priorità dei diritti fondamentali (art. 7–34 Cost.) rispetto a tutte le altre norme costituzionali, con rango di legge e del diritto internazionale.

Come mostra l'elenco, le proposte non hanno un indirizzo comune. Inoltre, alcune delle proposte sollevano questioni di diritto costituzionale (anche riguardo alla separazione dei poteri).

5 Motivazione della domanda di stralcio e riconoscimento della necessità di intervenire

In sintesi, la proposta di togliere dal ruolo le mozioni 11.3468 e 11.3751 si può motivare come segue:

Gli svantaggi dei progetti A–C, illustrati dal Consiglio federale nel rapporto complementare e nel rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto, sono stati ripresi e in parte accentuati da numerosi partecipanti alla consultazione. La valutazione globale della consultazione fa sorgere notevoli dubbi in merito all'idoneità dei progetti e alle loro probabilità di essere accettati.

Nelle proposte alternative dei partecipanti alla consultazione non si scorge un indirizzo comune che permetta di sottoporre al Parlamento un disegno capace di ottenere maggiore consenso politico e che rispetti nel contempo le richieste delle due mozioni.

Varie proposte mirano a rendere più efficaci le misure tese a migliorare la compatibilità del diritto d'iniziativa con il diritto internazionale (p. es. estendendo la portata del motivo di nullità). Tuttavia si potrebbe ottenere una maggiore efficacia soltanto a scapito del diritto d'iniziativa e quindi dei diritti popolari. Visti i risultati della consultazione, è presumibile che una proposta simile non verrebbe accettata. Un

¹² Cfr. n. 7.5 del rapporto sui risultati della consultazione (cfr. nota 2 per la reperibilità).

progetto con un motivo di nullità sostanzialmente più ampio renderebbe inoltre necessaria una nuova procedura di consultazione.

La richiesta, più volte espressa, di rendere vincolante l'esame preliminare materiale implicherebbe necessariamente la tutela giurisdizionale da parte del Tribunale federale. La giurisdizione costituzionale verrebbe così introdotta in un settore specifico (esame della validità di iniziative popolari). Anche tale misura andrebbe nettamente oltre quanto previsto dai mandati del Parlamento. Inoltre, recentemente il Parlamento ha nuovamente ribadito di non voler conferire competenze di giurisdizione costituzionale al Tribunale federale¹³.

La proposta di togliere dal ruolo le due mozioni non significa tuttavia che il Consiglio federale intenda mantenere in modo ostinato la situazione giuridica attuale. Infatti, il Collegio governativo riconosce la necessità di intervenire e intende contribuire attivamente allo sviluppo di misure che migliorino il rapporto tra il diritto internazionale e il diritto nazionale, anche perché recenti interventi parlamentari lo invitano a muoversi in questa direzione¹⁴. Inoltre, il progetto teso a migliorare la compatibilità tra le iniziative popolari e i diritti fondamentali è un oggetto incluso nelle grandi linee del programma di legislatura 2011–2015¹⁵, il che ribadisce quanto l'Esecutivo tenga a una soluzione di massima della problematica.

¹³ Cfr. la decisione di non entrata in materia del Consiglio nazionale in quanto seconda Camera del 3 dic. 2012 (Boll. Uff. **2012** N 1973) concernente le iniziative parlamentari 05.445 di Studer Heiner (Giurisdizione costituzionale) e 07.476 di Müller-Hemmi Vreni (Diritto costituzionale determinante per chi è chiamato ad applicare il diritto).

¹⁴ Cfr. p. es. il postulato 13.3805 del Gruppo liberale radicale (Rapporto chiaro tra diritto internazionale e nazionale) che il Consiglio federale ha proposto di accettare il 13 dic. 2013.

¹⁵ FF **2012** 305, pag. 365 e 429

