



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di giustizia

Ambito direzionale Diritto pubblico

Misure volte a migliorare la compatibilità tra il diritto internazionale e il diritto d'iniziativa (modifica della Costituzione federale e della legge federale sui diritti politici):

- esame preliminare materiale delle iniziative popolari
- estensione ai diritti fondamentali nella loro essenza dei limiti materiali posti alla revisione della Costituzione

Rapporto sui risultati della consultazione

novembre 2013

Indice

1	Oggetto dell'avamprogetto posto in consultazione	3
2	Svolgimento della procedura di consultazione	4
3	Pareri pervenuti	4
4	Valutazione generale del progetto	4
5	Analisi dei problemi e necessità di riforme	5
6	Valutazione concreta del progetto A: esame preliminare materiale delle iniziative popolari	6
6.1	Efficacia.....	6
6.2	Oggetto dell'esame e rimando al suo esito	7
6.3	Autorità amministrative come organo esaminante	8
6.4	Svolgimento dell'esame preliminare	8
6.5	Altre osservazioni.....	9
6.5.1	Restrizione dei diritti popolari	9
6.5.2	Esclusione dei rimedi giuridici e possibilità di ricorso	9
6.5.3	Osservazioni su singoli aspetti.....	9
7	Valutazione concreta del progetto B (violazione dell'essenza dei diritti fondamentali come ulteriore motivo di nullità)	10
7.1	Efficacia.....	10
7.2	Mancanza di chiarezza terminologica	11
7.3	Restrizione dei diritti popolari	11
7.4	Altre osservazioni.....	11
7.5	Proposte alternative	12
8	Valutazione concreta del progetto C: compatibilità delle iniziative popolari con l'essenza dei diritti fondamentali come oggetto dell'esame preliminare materiale	12
9	Coordinamento dei progetti A–C (ordine cronologico delle votazioni)	13

1 Oggetto dell'avamprogetto

In adempimento di due mozioni (11.3468 und 11.3751) l'avamprogetto posto in consultazione propone le seguenti due misure:

- una modifica della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP; RS 161.1), che prevede l'introduzione di un *esame preliminare materiale delle iniziative popolari*. Tale esame preliminare è effettuato da due autorità amministrative – l'Ufficio federale di giustizia (UFG) e la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) – e si svolge prima della raccolta delle firme. Il suo scopo è di informare tempestivamente i promotori dell'iniziativa e gli aventi diritto di voto su eventuali incompatibilità dell'iniziativa con il diritto internazionale. Se le autorità esaminanti individuano un conflitto di norme, il comitato d'iniziativa è libero di decidere come procedere: può adattare il testo dell'iniziativa oppure iniziare la raccolta delle firme con il testo invariato. Pertanto, il parere giuridico delle autorità amministrative, che non può essere impugnato, non è vincolante. Il comitato d'iniziativa è tuttavia tenuto a stampare sulla lista delle firme l'esito del parere giuridico. L'esame preliminare materiale non pregiudica la competenza dell'Assemblea federale di decidere in merito alla validità di un'iniziativa che ha raccolto il numero di firme necessarie;
- una modifica della Costituzione federale intende inoltre porre come *limite alle revisioni della Costituzione federale*, oltre alle disposizioni cogenti del diritto internazionale, anche l'*essenza dei diritti fondamentali*. In futuro l'Assemblea federale dovrebbe pertanto dichiarare nulla un'iniziativa popolare che contraddice i valori fondamentali della Costituzione federale. L'essenza dei diritti fondamentali coincide in larga misura con le garanzie più importanti del diritto internazionale e quindi questa seconda misura contribuirebbe anche a migliorare la compatibilità delle iniziative popolari con il diritto internazionale.

Le due misure proposte sono suddivise in tre progetti (A-C), ma andrebbero sottoposte all'Assemblea federale con un unico messaggio. Il progetto A contiene l'esame preliminare materiale (modifica di legge)¹, mentre il progetto B contiene il nuovo motivo di nullità delle iniziative popolari (modifica della Costituzione federale)². Questa suddivisione intende permettere al Parlamento nonché al Popolo e ai Cantoni di approvare entrambe le misure oppure di accettarne solo una. In caso di accettazione di entrambi i progetti, occorre infine decidere in merito al progetto C. Il progetto C estende l'oggetto dell'esame preliminare materiale anche alla compatibilità delle iniziative popolari con l'essenza dei diritti fondamentali³. I partecipanti alla consultazione sono stati esplicitamente invitati a esprimersi anche in merito al possibile ordine cronologico delle votazioni sui progetti A-C.

¹ Progetto A: sono state proposte modifiche delle seguenti norme della LDP: art. 68 cpv. 1 lett. b e f (nuova), art. 69 cpv. 4–7 (nuovi) e art. 80 cpv. 3.

² Progetto B: sono state proposte modifiche delle seguenti norme costituzionali: art. 139 cpv. 3, art. 193 cpv. 4 e Art. 194 cpv. 2.

³ Progetto C: sono state proposte modifiche delle seguenti norme della LDP: art. 69 cpv. 4 e art. 75 cpv. 1.

2 Svolgimento della procedura di consultazione

Il 15 marzo 2013 il Consiglio federale ha posto in consultazione l'avamprogetto; la consultazione si è conclusa il 28 giugno 2013. Sono stati interpellati 63 partecipanti: 26 Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali, i 13 partiti rappresentati in Parlamento, il Tribunale federale e il Tribunale amministrativo federale, 3 associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, 8 associazioni mantello nazionali dell'economia e 10 altri interessati.

3 Pareri pervenuti

44 dei 63 interpellati hanno inoltrato un parere (incluse le rinunce ad esprimere un parere): tutti i Cantoni (26), sette partiti⁴, quattro associazioni mantello dell'economia⁵ e due altre organizzazioni interessate⁶; hanno esplicitamente rinunciato a rispondere il Tribunale federale⁷ e il Tribunale amministrativo federale, un'associazione mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna⁸ e due organizzazioni mantello dell'economia⁹.

Si sono inoltre espressi otto partecipanti che non ufficialmente invitati a partecipare alla consultazione¹⁰.

Sono pertanto pervenuti 52 pareri (cfr. gli allegati 1 e 2 con una panoramica degli interpellati e delle risposte pervenute). 47 partecipanti si sono espressi in merito al contenuto dei progetti.

4 Valutazione generale del progetto

La tabella qui appresso offre una panoramica della valutazione generale, da parte dei 52 partecipanti, del progetto posto in consultazione.

Valutazione generale	numero	partecipanti
Approvazione con nessuna riserva o soltanto con poche riserve	13	11 Cantoni (AG, BL, GL, JU, NE, SH, SO, UR, VD, VS, ZH) 2 partiti (PBD, PEV)

⁴ UDC, PLR, PPD, PBD, PS, PEV, I Verdi.

⁵ USAM, USC, USS, Travail.Suisse.

⁶ GDS e Università di Losanna.

⁷ Alla sua rinuncia di esprimere un parere il TF ha aggiunto l'osservazione che in caso di controversia giuridica concreta dopo l'accettazione di un'iniziativa popolare da parte del Popolo e dei Cantoni, esso non sarebbe vincolato all'esame preliminare dell'Amministrazione federale.

⁸ UCS.

⁹ USI e SIC Svizzera.

¹⁰ Centre patronal, foraus, ASNI, Amnesty International, humanrights.ch, SFR e due privati (Wüthrich e Riesen).

Approvazione soltanto del progetto A o del progetto B o approvazione con importanti riserve	11	5 Cantoni (AR, BE ¹¹ , BS, LU, TI) 2 partiti (PPD, PS) 4 altri (USC, GDS, Travail.Suisse, Università di Losanna)
Rifiuto di entrambi i progetti	23	10 Cantoni (AI, FR, GE, GR, NW, OW, SG, SZ, TG, ZG) 3 partiti (PLR, I Verdi, UDC) 10 altri (Amnesty International, ASNI, Centre patronal, foraus, humanrights.ch, SFR, USS, USAM, due privati)
Rinuncia esplicita a un parere	5	5 altri (TF, TAF, SIC Svizzera, USI, UCS)

Le osservazioni che seguono riassumano i pareri pervenuti. Ai fini di una maggiore chiarezza, non riportiamo in dettaglio tutte le argomentazioni e le motivazioni. Si tratta di una panoramica delle osservazioni più importanti. Per maggiori dettagli rinviamo alle risposte dei partecipanti alla consultazione, reperibili sul sito dell'UFG¹².

5 Analisi dei problemi e necessità di riforme

La maggior parte dei partecipanti che si esprimono espressamente in merito al progetto riconoscono determinati problemi nel trattamento di iniziative popolari contrarie al diritto internazionale. I pareri divergono invece in merito al fatto che tali problemi rendano necessarie delle riforme.

10 partecipanti ritengono che non siano necessarie riforme¹³. Di regola motivano questo parere osservando che la normativa e la prassi vigente hanno dato buoni risultati (attuazione delle iniziative popolari conforme al diritto internazionale; se necessario, rinegoziazione o denuncia dei trattati internazionali contrari all'iniziativa) e che sono poche le iniziative popolari in conflitto con il diritto internazionale.

15 partecipanti ritengono esplicitamente o implicitamente necessarie delle riforme, spesso però senza menzionare concretamente le misure da adottare¹⁴. Alcuni di questi partecipanti criticano tuttavia le misure concrete proposte. Cinque di loro respingono il progetto A¹⁵, mentre tre respingono il progetto B¹⁶.

¹¹ BE non si è espresso in merito al progetto B.

¹² Cfr. <<http://www.bj.admin.ch>>, rubrica «Temi» / «Stato & Cittadino» / «Legislazione» / «Diritto internazionale e iniziative popolari».

¹³ UDC / AI, GR, OW, SZ, TG, ZG / ASNI, Centre patronal, USAM.

¹⁴ PPD, PS / AG, BE, GL, JU, LU, VD / Amnesty International, foraus, humanrights.ch, SFR, USS, Travail.Suisse, Università di Losanna.

¹⁵ Amnesty International, foraus, humanrights.ch, SFR, USS.

¹⁶ Amnesty International, foraus, USS.

6 Valutazione concreta del progetto A: esame preliminare materiale delle iniziative popolari

4 partiti, 13 Cantoni e 3 altri partecipanti sono favorevoli al progetto A¹⁷, mentre 3 partiti, 13 Cantoni e 9 altri partecipanti lo rifiutano¹⁸.

6.1 Efficacia

Sei partecipanti ritengono che il progetto permetta di aumentare la trasparenza nella procedura relativa alle iniziative popolari e di facilitare la formazione delle opinioni degli aventi diritto di voto¹⁹. Pur essendo critico nei confronti del progetto, un partecipante giudica l'esame preliminare materiale un servizio utile per i promotori di un'iniziativa popolare²⁰.

Adducendo motivi diversi, nove partecipanti esprimono dubbi più o meno sostanziali sull'idoneità del progetto a migliorare il rapporto tra diritto d'iniziativa e diritto internazionale²¹. 13 partecipanti ritengono che il progetto sia inefficace, perché l'esito dell'esame preliminare materiale non vincola i promotori dell'iniziativa popolare²². Cinque partecipanti osservano che l'esame preliminare materiale non esplica alcun effetto se il comitato d'iniziativa intende consapevolmente violare o prendere in considerazione una violazione del diritto internazionale²³. Secondo due partecipanti l'esame preliminare materiale potrebbe addirittura provocare iniziative popolari contrarie al diritto internazionale²⁴. Un Cantone osserva che un parere negativo delle autorità federali potrebbe essere utilizzato a scopi di propaganda²⁵. Inoltre, piuttosto che sostenere gli aventi diritto di voto nella formazione dell'opinione, il parere delle autorità potrebbe disorientarli²⁶. Due partecipanti temono che l'esame preliminare materiale abbia l'effetto indesiderato di dare forte pubblicità alle richieste del comitato d'iniziativa già prima della raccolta delle firme²⁷.

Altre osservazioni sull'efficacia riguardano il fatto che nonostante un conflitto con il diritto internazionale il comitato d'iniziativa potrebbe non essere disposto a modificare il testo dell'iniziativa²⁸. Inoltre, si ritiene dubbio che i comitati d'iniziativa e gli aventi diritto di voto

¹⁷ PBD (che tuttavia nel quadro dell'esame preliminare materiale auspica un ruolo molto più attivo dell'Assemblea federale), PPD, PEV, PS / AG, AR, BL, BS, GL, JU, NE, SH, SO, UR, VD, VS, ZH / USC, GDS, Università di Losanna.

¹⁸ PLR, I Verdi, UDC / AI, BE, FR, GE, GR, LU, NW, OW, SG, SZ, TI, TG, ZG / Amnesty International, ASNI, Centre patronal, foraus, humanrights.ch, SFR, USS, USAM, Travail.Suisse.

¹⁹ AG, FR, GL, JU, SO / Università di Losanna.

²⁰ LU.

²¹ PPD, I Verdi, UDC / GE, SZ, TI / GDS, humanrights.ch, SFR.

²² I Verdi, UDC (che tuttavia respinge complessivamente il progetto) / BE, GE, LU, NW, SG / Amnesty International, Centre patronal, foraus, humanrights.ch, USAM, Travail.Suisse.

²³ PPD / AR, BE, BS, NW.

²⁴ PPD / USS.

²⁵ BE

²⁶ Centre patronal, humanrights.ch, USAM, SFR.

²⁷ Centre patronal, USS.

²⁸ SH.

siano in generale disposti a dare l'importanza auspicata agli argomenti giuridici²⁹. Secondo un partecipante (che è favorevole all'esame preliminare materiale) il progetto non distoglie i comitati d'iniziativa dal presentare un'iniziativa popolare contraria al diritto internazionale³⁰. Infine, un partecipante ritiene che il progetto A ha il vantaggio che un esito negativo dell'esame preliminare legittimerebbe maggiormente un'eventuale successiva dichiarazione di nullità da parte dell'Assemblea federale³¹.

6.2 Oggetto dell'esame e rimando al suo esito

Un partito accoglie con favore il fatto che l'esame preliminare materiale analizzi la conformità sia con le disposizioni cogenti sia con quelle non cogenti del diritto internazionale³². Otto partecipanti sono invece contrari all'esame della compatibilità con le norme non cogenti del diritto internazionale³³. Essi motivano il loro parere come segue: nell'ambito della decisione sulla validità, l'Assemblea federale esamina soltanto la compatibilità con le disposizioni cogenti del diritto internazionale; la portata estesa dell'esame preliminare potrebbe portare a malintesi per gli aventi diritto di voto, perché le differenze tra le disposizioni cogenti e quelle non cogenti del diritto internazionale non sono evidenti. Fanno inoltre parte delle disposizioni non cogenti del diritto internazionale anche trattati meramente tecnici di portata limitata.

Sei partecipanti osservano criticamente che spesso la questione della compatibilità di un'iniziativa popolare con il diritto internazionale è giudicata in modo controverso anche dagli specialisti³⁴. Ciò è dovuto anche alla difficoltà di dover effettuare l'esame in base a un testo costituzionale relativamente aperto e spesso determinate questioni relative alla compatibilità possono essere chiarite soltanto con l'attuazione in una legge. Un partito osserva che il diritto internazionale tange sempre settori molto ampi e quindi vi potrebbe essere spesso un motivo per una violazione di tale diritto³⁵.

Cinque Cantoni e un altro partecipante ritengono che sarebbe coerente verificare nell'ambito dell'esame preliminare materiale tutte le condizioni di validità, estendendo l'esame ai principi dell'unità materiale e formale³⁶. Un Cantone chiede inoltre di estendere l'esame anche a questioni di tecnica legislativa³⁷.

Sul rimando da stampare sulla lista delle firme sono state fatte soltanto osservazioni su singoli aspetti (cfr. anche sotto n. 6.5.3). Secondo un partecipante il rimando non è abbastanza dettagliato.³⁸ Tre Cantoni si esprimono criticamente sul rimando e in particolare sulla sua efficacia³⁹.

²⁹ BE e BS (quest'ultimo applica un esame preliminare paragonabile a quello previsto dal progetto A).

³⁰ GDS.

³¹ SH.

³² PPD.

³³ PLR, UDC / AI, FR, SG, SZ, ZG / foraus.

³⁴ UDC / AI, GE, TG / GDS, Travail.Suisse.

³⁵ UDC.

³⁶ BS, JU, SG, SO, VS / foraus.

³⁷ VS.

³⁸ SG.

³⁹ GR, NW, TI.

6.3 Autorità amministrative come organo esaminante

14 partecipanti contestano, per motivi diversi, l'idoneità dell'UFG e della DDIP come organi esaminanti. Tre partecipanti rilevano la mancante responsabilità politica e il mancante potere decisionale di queste autorità amministrative⁴⁰. Un'altro partecipante ritiene che le autorità amministrative siano spesso soggette a pressioni esterne (ad esempio dei mezzi d'informazione) o interne (del Consiglio federale)⁴¹. Per alcuni partecipanti alla consultazione non è opportuno che uffici federali adempiano compiti politici e potrebbe sorgere l'impressione che le autorità agiscano su istruzione del Consiglio federale⁴². Secondo un Cantone l'Amministrazione federale non dovrebbe esprimere «giudizi di valore»⁴³. Infine, alcuni partecipanti rilevano il rischio che un parere diverso del Consiglio federale (nel suo messaggio) o dell'Assemblea federale (nell'ambito dell'esame di validità) sconfessi l'UFG e la DDIP⁴⁴.

Alcuni partecipanti propongono altri organi esaminanti; il Consiglio federale dovrebbe emanare il parere oppure confermare quello delle autorità amministrative⁴⁵. Nel contempo si rileva tuttavia la problematica della competenza del Governo, in quanto la collaborazione con il comitato d'iniziativa potrebbe rivelarsi più difficile e il Consiglio federale restringerebbe il suo margine di manovra nell'elaborazione del messaggio sull'iniziativa popolare. Inoltre, due partiti ritengono che un organo del Parlamento sia maggiormente legittimato e quindi più idoneo rispetto a un'autorità amministrativa⁴⁶. Secondo un partecipante, l'esame preliminare materiale dovrebbe essere svolto soltanto dalla Cancelleria federale (senza partecipazione dell'UFG e della DDIP)⁴⁷.

6.4 Svolgimento dell'esame preliminare

Varie critiche riguardano anche lo svolgimento dell'esame preliminare abbozzato nel rapporto esplicativo. La procedura è giudicata complicata, impegna inutilmente delle risorse in una fase molto precoce dell'iniziativa e crea un maggiore onere burocratico. La collaborazione tra due uffici federali (di due dipartimenti diversi) e la Cancelleria federale nonché il servizio a favore del comitato d'iniziativa sono difficilmente realizzabili⁴⁸. Potrebbero nascere incertezze giuridiche nel caso in cui divenissero note divergenze interne all'amministrazione⁴⁹. Un partecipante ritiene problematico il fatto che in caso di divergenze insormontabili la decisione spetti al Consiglio federale, poiché non si tratta di una decisione politica, bensì di una decisione giuridica⁵⁰. Infine, due Cantoni rilevano il rischio che le autorità amministrative possano

⁴⁰ PLR / GR / USAM.

⁴¹ JU.

⁴² AI, BS / foraus, USS.

⁴³ SG.

⁴⁴ PS / Amnesty International, Centre patronal, humanrights.ch, SFR.

⁴⁵ JU / Travail.Suisse.

⁴⁶ PBD, PLR.

⁴⁷ ZH (con relativa proposta di norma).

⁴⁸ UDC / BE, GR, LU, OW, SH, ZG.

⁴⁹ ZG.

⁵⁰ BE.

essere strumentalizzate dai comitati d'iniziativa. Un partito ritiene invece che tale rischio sia esiguo⁵¹.

6.5 Altre osservazioni

6.5.1 Restrizione dei diritti popolari

Secondo otto partecipanti l'esame preliminare materiale comporta una restrizione troppo importante dei diritti popolari; lo si potrebbe addirittura giudicare uno strumento che esercita un influsso o un controllo sul Popolo⁵². Un Cantone ritiene che l'iniziativa popolare sia uno strumento di partecipazione politica in cui non devono intromettersi direttamente le autorità statali. È pertanto dubbio che l'esame preliminare materiale sia effettivamente un compito dello Stato⁵³. Per contro, tre partecipanti ritengono che, visto l'effetto non vincolante del parere, l'esame preliminare materiale costituisca soltanto una lieve ingerenza (sostenibile) nel diritto d'iniziativa⁵⁴. Secondo un partito la procedura proposta permette addirittura di consolidare il diritto d'iniziativa⁵⁵.

6.5.2 Esclusione dei rimedi giuridici e possibilità di ricorso

Cinque partecipanti ritengono che l'assenza di protezione giuridica nei confronti del parere delle autorità sia problematica. È dubbio che l'esclusione dei rimedi giuridici sia compatibile con la garanzia della via giudiziaria secondo l'articolo 29a Cost.⁵⁶

Sei partecipanti preferirebbero che un rimedio giuridico permettesse di sottoporre il parere delle autorità al controllo di un'autorità giudiziaria (Tribunale federale) o che il Tribunale federale stesso effettuasse l'esame preliminare materiale (cfr. anche sopra n. 6.3 sull'idoneità degli organi esaminanti)⁵⁷.

6.5.3 Osservazioni su singoli aspetti

Secondo un Cantone l'introduzione dell'esame preliminare materiale a livello federale potrebbe aumentare la pressione sui Cantoni di prevedere una procedura analoga per le iniziative cantonali. Lo stesso Cantone ritiene importante che il comitato d'iniziativa sia l'unico responsabile del tenore dell'iniziativa popolare. L'esame preliminare materiale mette in dubbio questa responsabilità esclusiva⁵⁸.

Un Cantone ritiene che il dialogo auspicato tra autorità e comitato d'iniziativa non avverrà⁵⁹, mentre un altro Cantone è esplicitamente favorevole al dialogo⁶⁰.

⁵¹ LU, GR / PS.

⁵² AI, GR, NW, SZ, TG, TI / PLR, UDC.

⁵³ ZG.

⁵⁴ AR, JU, NE.

⁵⁵ PS.

⁵⁶ SG / Amnesty International, USC, Centre patronal, foraus.

⁵⁷ I Verdi / GE, NW / humanrights.ch, SFR, Travail.Suisse.

⁵⁸ GR. Di parere analogo PS.

⁵⁹ TI.

⁶⁰ AR.

Un partecipante critica l'aumento delle indicazioni da stampare sulla lista delle firme. Ritiene inutili soprattutto l'indicazione dell'indirizzo internet del Foglio federale e la stampa dell'osservazione standard. A suo parere, è sufficiente la pubblicazione del parere delle autorità su Internet e in un comunicato stampa. Lo stesso partecipante chiede che i tre posti a tempo pieno ritenuti necessari per l'esame preliminare materiale vengano sottoposti a verifica e, se possibile, ridotti⁶¹.

L'UFG e la DDIP sono già oggi in grado di analizzare, nell'ambito di un esame informale, la conformità di un'iniziativa popolare con il diritto internazionale. Spetta poi tuttavia al Consiglio federale decidere come trattare il pertinente rapporto⁶².

Infine, un Cantone è contrario al progetto, ma sarebbe favorevole all'introduzione di un esame preliminare (vincolante e sottoposto a tutela giudiziaria) simile a quello previsto dal Cantone stesso⁶³.

7 Valutazione concreta del progetto B (violazione dell'essenza dei diritti fondamentali come ulteriore motivo di nullità)

Due partiti e quindici Cantoni sono favorevoli al progetto B⁶⁴. Cinque partiti, dieci Cantoni e dieci altri partecipanti lo respingono⁶⁵.

7.1 Efficacia

Numerosi partecipanti osservano criticamente che il progetto B non è (sufficientemente) efficace, poiché anche con il nuovo motivo di nullità (violazione dell'essenza dei diritti fondamentali) si sarebbero dovute dichiarare valide iniziative popolari recenti non compatibili con la Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101)⁶⁶. Inoltre, la mancata efficacia è ricondotta al fatto che l'essenza dei diritti fondamentali coincide in larga misura con le disposizioni cogenti del diritto internazionale⁶⁷. Un partecipante osserva che anche in virtù del vigente articolo 139 capoverso 3 Cost. l'Assemblea federale dovrebbe dichiarare nulle le iniziative popolari contrarie alla CEDU, poiché nel caso delle garanzie della CEDU si tratta di ius cogens regionale⁶⁸.

Tre partecipanti sono di parere contrario e ritengono che il progetto B permetta di migliorare la compatibilità del diritto d'iniziativa con il diritto internazionale⁶⁹. Un Cantone sottolinea la funzione fondamentale per lo Stato di diritto dell'essenza dei diritti fondamentali, che dovreb-

⁶¹ USC.

⁶² AI.

⁶³ SG.

⁶⁴ PBD, PEV / AG, AR, BL, BS, GL, JU, LU, NE, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZH.

⁶⁵ PPD, PLR, I Verdi, PS, UDC / AI, FR, GE, GR, NW, OW, SG, SZ, TG, ZG / Amnesty International, ASNI, Centre patronal, GDS, foraus, humanrights.ch., SFR, USS, USAM, Università di Losanna. BE non si esprime in merito al progetto B.

⁶⁶ PLR, I Verdi, PS / AR, GE, JU, ZG / Amnesty International, USC, GDS, foraus, humanrights.ch, Schweiz. Friedensrat, USS, Universität Lausanne.

⁶⁷ PS / JU / GDS, foraus.

⁶⁸ USS.

⁶⁹ LU, NE, SO.

be pertanto beneficiare di una tutela particolare⁷⁰. Due partecipanti ritengono che il progetto B potrebbe avere ripercussioni positive per i Cantoni, poiché anche questi ultimi si trovano a dover affrontare il problema delle contraddizioni tra diritto nazionale e diritto internazionale⁷¹.

7.2 Mancanza di chiarezza terminologica

Spesso i pareri pervenuti contengono l'osservazione critica che la nozione di essenza dei diritti fondamentali non è appropriata per definire un nuovo motivo di nullità, poiché la sua portata non è chiara e perché non vi è unanimità in merito ai diritti fondamentali che contengono un nucleo essenziale⁷². Si ritiene inoltre problematica la dinamica della nozione e il fatto che diverse autorità (autorità amministrative, Consiglio federale, Assemblea federale e Tribunale federale) contribuiscano al suo sviluppo. Ciò comporta il rischio di concezioni giuridiche opposte⁷³. Un'interpretazione in senso stretto della nozione non permette di raggiungere l'obiettivo della migliore compatibilità del diritto d'iniziativa con il diritto internazionale, mentre un'interpretazione in senso lato erode il diritto d'iniziativa⁷⁴.

7.3 Restrizione dei diritti popolari

Sette partecipanti ritengono che il progetto B restringa in modo eccessivo (non accettabile) i diritti popolari (il diritto d'iniziativa)⁷⁵. Due di questi partecipanti individuano una tendenza a estendere la nozione di essenza dei diritti fondamentali, il che accentua la limitazione dei diritti popolari⁷⁶. Secondo tre partecipanti è importante che la democrazia diretta decida in merito ad aspetti spinosi di un'iniziativa popolare e che il Popolo non sia privato della possibilità di decidere in merito a tali questioni⁷⁷.

7.4 Altre osservazioni

Singole osservazioni riguardano i seguenti aspetti del progetto B: un partecipante sottolinea criticamente che il coinvolgimento dell'Assemblea federale trasforma la definizione dell'essenza dei diritti fondamentali (da una questione giuridica) in una questione politica⁷⁸. Secondo un partecipante il nuovo motivo di nullità comporta una gerarchizzazione non voluta delle norme costituzionali⁷⁹. Un Cantone teme che la constatazione da parte delle autorità della (non) violazione dell'essenza dei diritti fondamentali possa essere sfruttata indebitamente a fini politici⁸⁰. Secondo un partecipante l'estensione dei motivi di nullità all'essenza

⁷⁰ AG.

⁷¹ AG, GL.

⁷² PLR, PS / AR, GE, GR, SG, SZ, TI, VD, ZG / Centre patronal, foraus, Università di Losanna.

⁷³ SG / Amnesty International, foraus, humanrights.ch, SFR.

⁷⁴ PLR.

⁷⁵ PLR, UDC / GR, NW, TG, SZ / ASNI.

⁷⁶ UDC / SZ.

⁷⁷ PPD / Centre patronal, USAM.

⁷⁸ BS.

⁷⁹ Centre patronal.

⁸⁰ NE.

dei diritti fondamentali ha una funzione meramente dichiaratoria, poiché l'articolo 36 capoverso 4 vigente prevede già l'intangibilità dei diritti fondamentali nella loro essenza⁸¹.

7.5 Proposte alternative

Alcuni partecipanti presentano proposte alternative o aggiuntive in riferimento al progetto B. Un Cantone suggerisce di elencare nella legge l'essenza dei diritti fondamentali⁸². Secondo un altro Cantone tale elenco va inserito nella Costituzione stessa⁸³. Due partecipanti propongono di introdurre come limite materiale alla revisione della Costituzione anche il divieto di discriminazione⁸⁴. Un partecipante raccomanda di interpretare in futuro, in base al diritto costituzionale vigente (art. 139 cpv. 3 Cost.), la nozione di disposizioni cogenti del diritto internazionale in modo più esteso, includendovi anche le convenzioni multilaterali sui diritti umani, che non sono denunciabili di diritto o di fatto e che rispecchiano il consenso minimale su scala mondiale o europea sulle libertà e i diritti individuali da tutelare in modo assoluto⁸⁵. Un partecipante auspicherebbe che siano dichiarate nulle le iniziative popolari che violano manifestamente le garanzie internazionali dei diritti umani⁸⁶.

Infine, invece dell'estensione dei motivi di nullità delle iniziative popolari, si chiede di gerarchizzare il diritto internazionale e di fissare delle regole per i conflitti tra diritto internazionale e diritto nazionale⁸⁷ o di sancire nella Costituzione federale la priorità di massima del diritto nazionale sul diritto internazionale⁸⁸.

8 Valutazione concreta del progetto C: compatibilità delle iniziative popolari con l'essenza dei diritti fondamentali come oggetto dell'esame preliminare materiale

Solo pochi partecipanti si sono espressi in merito al progetto C (per la descrizione del progetto C cfr. sopra n. 1. In generale il progetto C è sostenuto soltanto da coloro che si esprimono a favore dei progetti A e B⁸⁹. Viceversa i partecipanti che criticano i progetti A e B, respingono il progetto C⁹⁰.

⁸¹ USS.

⁸² FR.

⁸³ VS.

⁸⁴ Amnesty International, Travail.Suisse.

⁸⁵ humanrights.ch (con rinvio alle osservazioni della Prof. Eva Maria Belser pubblicate su Internet nella Newsletter Centro svizzero di competenza per i diritti umani: <<http://www.skmr.ch>>).

⁸⁶ Università di Losanna.

⁸⁷ PLR.

⁸⁸ UDC.

⁸⁹ PEV / AG, GL, JU, VD, VS / USC.

⁹⁰ PPD, I Verdi, PS, UDC / LU, NW, TG, ZG / Amnesty International, USAM.

9 Coordinamento dei progetti A–C (ordine cronologico delle votazioni)

Anche in merito all'ordine cronologico delle votazioni sui progetti A–C⁹¹ vi sono stati pochi riscontri. D'altronde la questione si pone soltanto se l'Assemblea federale dovesse approvare tutti e tre i progetti.

Nel rapporto esplicativo il Consiglio federale propone di votare prima sul progetto di legge (progetto A), se dovesse riuscire il referendum contro tale progetto, oppure di votare contemporaneamente sul progetto di legge e di revisione costituzionale (progetto B) e (se del caso) successivamente sul progetto C. In alternativa vi sarebbe la possibilità, in conformità con la gerarchia delle norme, di votare prima sul progetto costituzionale e successivamente sul progetto o sui progetti di legge. Quattro Cantoni sostengono l'ordine proposto dal Consiglio federale⁹², mentre tre si esprimono a favore della soluzione alternativa⁹³. Altri quattro Cantoni presentano ulteriori proposte per il coordinamento dei progetti A–C e per l'ordine delle votazioni⁹⁴.

⁹¹ Illustrato in dettagli nel n. 1.2.7 del rapporto esplicativo di gennaio 2013.

⁹² BL, NE, UR, VS.

⁹³ AR, BE, FR.

⁹⁴ AG, GL, ZG, ZH.

Elenco dei partecipanti

Verzeichnis der Eingaben

Liste des organisations ayant répondu

1. Cantoni / Kantone / Cantons:	
AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.- Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.- Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
NE	Neuenburg / Neuchâtel
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Ticino / Tessin / Tessin
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud

1. Cantoni / Kantone / Cantons:	
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

2. Partiti / Politische Parteien / Partis politiques:	
PBD BDP PBD	Partito borghese-democratico svizzero Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz Parti bourgeois-démocratique suisse
PPD CVP PDC	Partito Popolare Democratico Christlichdemokratische Volkspartei Parti démocrate-chrétien
PEV EVP PEV	Partito evangelico svizzero Evangelische Volkspartei Parti évangélique suisse
PLR FDP PLR	I Liberali Die Liberalen Les Libéraux-Radicaux
I Verdi Grüne Les Verts	Partito ecologista svizzero Grüne Partei der Schweiz Parti écologiste suisse
PS PS PS	Partito socialista svizzero Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse
UDC SVP UDC	Unione democratica di centro Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre

3. Tribunale federale e Tribunale amministrativo federale / Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht / Tribunal fédéral et Tribunal administratif fédéral:

TF	Tribunale federale
BGer	Bundesgericht
TF	Tribunal fédéral
TAF	Tribunale amministrativo federale
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
TAF	Tribunal administratif fédéral

4. Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna / Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national:	
UCS	Unione delle città svizzere
SSV	Schweizerischer Städteverband
UVS	Union des villes suisses

5. Associazioni mantello nazionali dell'economia / Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national:	
SIC Svizzera	Società svizzera degli impiegati di commercio
KV Schweiz	Kaufmännischer Verband Schweiz
SEC Suisse	Société suisse des employés de commerce
USI	Unione svizzera degli imprenditori
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
UPS	Union patronale suisse
USC	Unione svizzera dei contadini
SBV	Schweiz. Bauernverband
USP	Union suisse des paysans
USS	Unione sindacale svizzera
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
USS	Union syndicale suisse

5. Associazioni mantello nazionali dell'economia / Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national:	
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
USAM	Union suisse des arts et métiers
Travail.Suisse	

6. Altri interessati / weitere Interessierte / autres intéressés:	
ASNI AUNS ASIN	Azione per una Svizzera neutrale e indipendente Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz Action pour une Suisse indépendante et neutre
Amnesty International	Schweizer Sketion Section suisse Sezione svizzera
Centre patronal	
GDS DJS JDS	Giuristi e giuriste democratici svizzeri Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz Juristes démocrates de suisse
foraus	Forum di politica estera Forum Aussenpolitik Forum de politique étrangère
humanrights.ch / MERS	Menschenrechte Schweiz Association suisse pour les droits humains
SFR	Consiglio svizzera per la pace Schweizerischer Friedensrat Conseil suisse pour la paix
	Faculté de droit et des sciences criminelles, Université de Lausanne

6. Altri interessati / weitere Interessierte / autres intéressés:	
Privati	F. Riesen M. Wüthrich

Elenco dei destinatari

Liste der Vernehmlassungsadressaten

Liste des destinataires

1. Governi cantionali / Kantonsregierungen / Gouvernements cantonaux:	
	Tutti i governi cantionali Alle Kantonsregierungen Tous les gouvernements cantonaux
CdC KdK CdC	Conferenza dei Governi cantionali Konferenz der Kantonsregierungen Conférence des gouvernements cantonaux

2. Partiti / Politische Parteien / Partis politiques:	
PBD BDP PBD	Partito borghese-democratico svizzero Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz Parti bourgeois-démocratique suisse
PPD CVP PDC	Partito Popolare Democratico Christlichdemokratische Volkspartei Parti démocrate-chrétien
CSP-OW	Christlich-soziale Partei Obwalden
	Christlichsoziale Volkspartei Oberwallis

2. Partiti / Politische Parteien / Partis politiques:	
PEV EVP PEV	Partito evangelico svizzero Evangelische Volkspartei Parti évangélique suisse
PLR FDP PLR	I Liberali Die Liberalen Les Libéraux-Radicaux
I Verdi Grüne Les Verts	Partito ecologista svizzero Grüne Partei der Schweiz Parti écologiste suisse
AVeS GB AVeS	Alleanza verde Grünes Bündnis (Mitglied GPS) Alliance verte
PVL GLP PVL	Partito verde liberale Grünliberale Partei Parti vert'libéral
Lega	Lega dei Ticinesi
MCR	Mouvement citoyens romand
PS PS PS	Partito socialista svizzero Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse
UDC SVP UDC	Unione democratica di centro Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre

3. Tribunale federale e Tribunale amministrativo federale / Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht / Tribunal fédéral et Tribunal administratif fédéral:	
TF BGer TF	Tribunale federale Bundesgericht Tribunal fédéral

TAF	Tribunale amministrativo federale
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
TAF	Tribunal administratif fédéral

4. Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national :	
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
ACS	Associazione dei Comuni Svizzeri
SGmV	Schweizerischer Gemeindeverband
ACS	Association des communes suisses
UCS	Unione delle città svizzere
SSV	Schweizerischer Städteverband
UVS	Union des villes suisses

5. Associazioni mantello nazionali del l'economia / Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national:	
economiesuisse	Federazione delle imprese svizzere Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
USAM	Union suisse des arts et métiers
USI	Unione svizzera degli imprenditori
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
UPS	Union patronale suisse

5. Associazioni mantello nazionali del l'economia / Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national:	
USC	Unione svizzera dei contadini
SBV	Schweiz. Bauernverband
USP	Union suisse des paysans
SBankV	Schweizerische Bankiervereinigung
ASB	Association suisse des banquiers
ASB	Associazione svizzera dei banchieri
USS	Unione sindacale svizzera
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
USS	Union syndicale suisse
SIC Svizzera	Società svizzera degli impiegati di commercio
KV Schweiz	Kaufmännischer Verband Schweiz
SEC Suisse	Société suisse des employés de commerce
Travail.Suisse	

6. Altri interessati / weitere Interessierte / autres intéressés /	
GDS	Giuristi e giuriste democratici svizzeri
DJS	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz
JDS	Juristes démocrates de suisse
FSA	Federazione Svizzera degli Avvocati
SAV	Schweizerischer Anwaltsverband
FSA	Fédération suisse des avocats
ASM	Associazione svizzera dei magistrati
SVR	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter
ASM	Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire
CSDU	Centro di competenza Svizzero per i Diritti Umani
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
CSDH	Centre de compétence suisse pour les droits humains

6. Altri interessati / weitere Interessierte / autres intéressés /	
	Facoltà di giurisprudenza dell' Università di Basilea
	Facoltà di scienze del diritto dell' Università di Berna
	Facoltà di scienze del diritto dell' Università di Friburgo
	Facoltà di diritto dell' Università di Ginevra
	Facoltà di diritto e di criminologia dell' Università di Losanna
	Facoltà di scienze del diritto dell' Università di Lucerna
	Facoltà di diritto dell' Università di Neuchâtel
	Law School dell' Università di San Gallo
	Facoltà di scienze del diritto dell' Università di Zurigo