

numero			Bellinzona
3390	sb	7	25 giugno 2013

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale di giustizia
Settore della legislazione I
Bundesrain 20
3003 Berna

Procedura di consultazione concernente le misure volte a migliorare la compatibilità tra il diritto internazionale e quello nazionale - modifiche della legge sui diritti politici (LDP) e della Costituzione federale (Cost.)

Gentili Signore,
Egregi Signori,

abbiamo ricevuto la lettera del Dipartimento federale di giustizia e polizia in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere la nostra opinione su un tema notoriamente delicato, formuliamo le osservazioni seguenti.

Il Consiglio di Stato è consapevole dei motivi che hanno indotto il Consiglio federale, peraltro su mandato delle Camere federali, a proporre due misure volte a migliorare la compatibilità tra diritto di iniziativa popolare, diritto internazionale ed essenza dei diritti fondamentali. Queste due misure consistono nell'introduzione di un esame preliminare delle iniziative e nel riconoscimento di un nucleo intangibile dei diritti fondamentali che non può essere assolutamente scalfito: questa ulteriore misura ha per vero dire un effetto attenuato poiché il contenuto essenziale dei diritti fondamentali equivale in buona misura alle garanzie del diritto internazionale ed in particolare alle garanzie inderogabili previste ad esempio dalla CEDU. La storia recente ha comunque dimostrato che vi sono state iniziative popolari di dubbia conformità con il diritto internazionale non cogente, che hanno reso difficile l'adozione delle disposizioni di applicazione nel rispetto degli obiettivi dell'iniziativa e della volontà dei cittadini, rischiando anche di compromettere gli impegni assunti dalla Svizzera.

1.

Il Consiglio di Stato ha preso atto del rapporto esplicativo e dei progetti di legge (modifiche della LDP e della Cost.) che l'accompagnano e condivide l'estensione dei motivi di nullità di un'iniziativa popolare alla violazione dell'essenza dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione federale: queste iniziative sarebbero dichiarate nulle dall'Assemblea federale, unitamente a quelle che violano il diritto internazionale cogente (art. 139 cpv. 3, 193 cpv. 4 e 194 cpv. 2 Cost.). È vero che la nozione di essenza dei diritti fondamentali non è di facile definizione poiché il costituente ha rinunciato a definire il nucleo intangibile di ogni diritto costituzionale (FF

1997 I 183): ma è nondimeno altrettanto vero che questa nozione lascia all'autorità un certo margine e che il suo contenuto può evolvere (rapporto, pag. 41).

2.

Il Consiglio di Stato nutre invece parecchie esitazioni sulla procedura proposta, volta ad affidare all'Ufficio federale di giustizia e alla Direzione del diritto internazionale pubblico l'esame preliminare della conformità dell'iniziativa con il diritto internazionale ed eventualmente con l'essenza dei diritti costituzionali. In definitiva, il Consiglio di Stato condivide l'opinione critica espressa dal prof. ANDREAS AUER (con i suoi collaboratori NICOLAS AUBERT e EVREN SOMER), secondo il quale questa procedura non risolve - e a mente del Consiglio di Stato rende ancor più insicuro - il problema posto oggi dall'esecuzione o dalla non-esecuzione di iniziative popolari contrarie ai diritti dell'uomo e crea problemi supplementari finora sconosciuti, che interferiscono in modo non trascurabile nel diritto di iniziativa e la libertà di voto, apparendo in fondo come un tentativo di difficile attuazione che pone i cittadini e gli iniziativaisti sotto tutela (So besser nicht: Kritische Anmerkungen zum materiellen Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen in Bund, AJP 5/2013 659 segg.).

3.

Come risulta in fondo dallo stesso rapporto esplicativo (pag. 17), la procedura è complessa e rischia soprattutto di non essere semplice e rapida (art. 69 cpv. 6 dell'avamprogetto): basti pensare ai lavori di traduzione, all'esame preliminare, alla prima stesura del parere giuridico, ai vari colloqui, all'eventuale modifica del testo, alla stesura di un secondo parere, alla pubblicazione di quello definitivo su Internet, all'esame della forma della lista delle firme e del titolo dell'iniziativa nonché alla comunicazione del risultato dell'esame ai promotori; in seguito, c'è ancora la decisione di accertamento della Cancelleria ai sensi dell'art. 69 cpv. 1 LPD, dov'è riassunto tale risultato con un'osservazione standard.

4.

L'esame congiunto dell'Ufficio federale di giustizia e della Direzione del diritto internazionale pubblico sfocia in un parere giuridico non vincolante innanzitutto per i promotori e i cittadini e, di conseguenza, non suscettibile di ricorso. Questa impossibilità di ricorrere contro il preavviso è invero condivisibile non solo per l'effetto limitato che il parere esplica, ma anche perché tale impossibilità risponde ad un orientamento da sempre seguito in Svizzera e che sottrae le iniziative popolari al controllo giurisdizionale diretto del Tribunale federale (JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, n. 17 e nota 34 all'art. 139). D'altronde sarebbe istituzionalmente inammissibile aprire il ricorso al Tribunale federale contro l'osservazione standard che riassume l'esame di compatibilità con il diritto internazionale e con l'essenza dei diritti fondamentali, per poi ribadire al tempo stesso la competenza dell'Assemblea federale di svolgere lo stesso esame al fine di dichiarare eventualmente l'iniziativa nulla, in tutto o in parte: la conferma del parere da parte del Tribunale dovrebbe infatti comportare una riforma del nostro sistema (invero da taluni auspicata) e togliere all'Assemblea federale l'esame di merito delle iniziative popolari.

5.

Secondo il rapporto esplicativo, il parere giuridico dovrebbe favorire il dialogo fra cittadini e autorità. Questo dialogo rischia però di essere un dialogo fra sordi e non è affatto certo che la pubblicazione del parere su Internet e l'osservazione standard inserita nella decisione di cui all'art. 69 cpv. 1 LDP e pubblicata sul *Foglio federale* indurrà i cittadini a non firmare un'iniziativa, soprattutto se il suo oggetto riguarda un tema che suscita forti emozioni nella popolazione.

6.

Il parere giuridico non è vincolante per i promotori ed anche, come peraltro logico, per il Consiglio federale, nel messaggio all'attenzione del Parlamento, e per l'Assemblea federale, chiamata a decidere sulla validità dell'iniziativa (art. 139 cpv. 3, 173 cpv. 1 lett. f Cost., art. 75 cpv. 1 LDP). Ora, magari soltanto in linea teorica, v'è quantomeno il rischio che il parere dell'Ufficio federale di

giustizia e della Direzione del diritto internazionale pubblico venga criticato e ritenuto infondato nel merito soprattutto dal Parlamento: questa conseguenza sarebbe perlomeno spiacevole per due organismi federali subordinati al Consiglio federale e composti di specialisti !

7.

Alla luce delle brevi considerazioni che precedono, il Consiglio di Stato ritiene che la soluzione proposta rischi non di produrre i risultati voluti, pregiudicando inoltre il diritto di iniziativa e la libertà di voto. Del resto, ancorché con una portata ben diversa, l'esame preliminare (prima della raccolta delle firme) della ricevibilità di un'iniziativa è stata scartata dalla Commissione speciale "Costituzione e diritti politici" nel suo rapporto del 1997 che ha portato all'adozione della nuova Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 (Costituzione ticinese, Rapporto per la revisione totale, edizione speciale della RDAT 1997 pag. 44-45): pur riconoscendone i pregi, la Commissione speciale ha infatti evidenziato che l'esame di ricevibilità di un'iniziativa si giustifica soltanto in presenza di un testo sottoscritto dal numero di firme previste dalla legge.

8.

Nell'ambito delle modifiche poste in consultazione, il Consiglio di Stato auspica pertanto che l'esame preliminare venga abbandonato e che venga unicamente attuato il progetto B volto ad estendere i limiti materiali posti alla revisione della Costituzione all'essenza dei diritti fondamentali. Ove si dovesse introdurre un esame preliminare, comunque esteso al nucleo intangibile dei diritti fondamentali, la migliore soluzione, a mente del Consiglio di Stato, sarebbe quella di sottoporre dapprima a popolo e Cantoni la revisione della Costituzione: questa soluzione appare obiettivamente più semplice e, come rilevato nel rapporto, rispetta il principio della gerarchia delle norme.

Vogliate gradire, gentili Signore, egregi Signori, l'espressione della massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO


Il Presidente

P. Beltraminelli

Il Cancelliere:

G. Gianella

Copia p.c. a:

- Divisione della giustizia, Residenza;
- Consulente giuridico del Consiglio di Stato, Residenza;
- Consulente giuridico del Gran Consiglio, Residenza;
- Cancelleria dello Stato, Residenza;
- Deputazione ticinese alle Camere federali, Residenza.