

Requisiti per la validità di iniziative popolari. Esame della necessità di una riforma

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati

del 20 agosto 2015

Compendio

Lo strumento dell'iniziativa popolare è molto in voga. Non soltanto è in forte aumento il numero di iniziative popolari presentate, ma il successo che ottengono in votazione è considerevolmente maggiore rispetto al passato. È un segno rallegrante di vivacità della nostra democrazia.

Per contro, l'attuazione delle disposizioni costituzionali accettate in votazione non è sempre semplice. In molti casi è difficile trovare il modo di concretizzare nella legge la volontà popolare rispettando al tempo stesso i principi dello Stato di diritto e gli obblighi imposti dal diritto internazionale. Dal canto loro, i promotori dell'iniziativa spesso non comprendono quanto sia complessa la realizzazione concreta di un disposto costituzionale e spingono per una rapida attuazione che corrisponda ai loro intenti.

La popolarità di cui gode lo strumento dell'iniziativa popolare rappresenta dunque una sfida non soltanto per il legislatore, ma anche per la stessa democrazia diretta. Il dibattito spesso piuttosto acceso a cui dà adito la legislazione di applicazione appartiene certo a un normale processo politico, ma può far nascere nei cittadini l'impressione che le iniziative popolari non trovino una corretta applicazione. Problemi nascono anche quando il Popolo è chiamato a esprimersi su iniziative che per il loro tenore prospettano un'applicazione più incisiva di quella possibile tenuto conto dei limiti imposti dai principi dello Stato di diritto e dal diritto internazionale. La fiducia nello strumento dell'iniziativa popolare potrebbe soffrirne.

Stante questa situazione, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP) ha esaminato se occorra estendere i requisiti posti alla validità delle iniziative popolari. L'analisi ha mostrato che i motivi attualmente in vigore per dichiarare nulla un'iniziativa popolare hanno dato buoni risultati. Non è opportuno aggiungere altri motivi di nullità che non possono essere formulati in modo sufficientemente preciso: si offrirebbe uno spazio eccessivo a una valutazione politica e non giuridica della validità. La maggioranza della Commissione può però concepire la possibilità di completare o precisare i motivi di nullità riguardo a due aspetti:

- dovranno essere dichiarate nulle anche le iniziative che prevedono disposizioni con effetto retroattivo;*
- i criteri già in vigore per l'applicazione del principio dell'unità della materia dovranno trovare un'interpretazione più restrittiva nella prassi o essere formulati in modo più preciso nella legge.*

Per il rimanente, la Commissione propone tre ulteriori innovazioni:

- la legge sul Parlamento dovrà prevedere che i termini per la trattazione in Parlamento di un'iniziativa popolare che chiede di modificare una disposizione costituzionale e il cui termine per l'attuazione a livello di legge non sia ancora scaduto decorrano soltanto alla scadenza di tale termine. In tal modo il legislatore potrà attuare un disposto costituzionale senza dovere nel*

medesimo tempo prendere posizione anche in merito a un'altra iniziativa concernente questo stesso disposto costituzionale;

- ai comitati di iniziativa sarà data la facoltà di sottoporre la loro iniziativa popolare a un esame preliminare non vincolante che la valuti oltre che, come attualmente, nell'aspetto formale, anche sotto il profilo del diritto materiale;*
- i testi degli atti legislativi proposti dall'Assemblea federale a titolo di controprogetto indiretto a iniziative popolari verranno pubblicati per informazione nelle spiegazioni di voto del Consiglio federale.*

Una maggioranza della Commissione ritiene che non vi sia necessità di intervenire ed è contraria all'elaborazione di pertinenti modifiche di legge.

Il presente rapporto è stato approvato dalla Commissione con 10 voti contro 0 e 1 astensione.

Rapporto

1 Introduzione

Da quando questo strumento esiste (1891), a Popolo e Cantoni sono state presentate in votazione 200 iniziative popolari. Più di un terzo di esse è stato votato negli ultimi 15 anni, ciò che dimostra la grande popolarità che l'istituto ha acquisito negli ultimi tempi¹. Ma ancor più significativo è l'aumento delle iniziative popolari che sono state accettate. Su 200 iniziative, il responso delle urne è stato favorevole per 22 di esse, di cui 10 nel nuovo millennio.

Questo sviluppo è senz'altro rallegrante, perché dimostra come i cittadini vogliano – e possano – prender parte direttamente al processo politico. Le aumentate possibilità di successo di un'iniziativa popolare dimostrano l'efficacia di questo strumento. Inoltre, si può dire che non sono efficaci soltanto le iniziative popolari accolte favorevolmente alle urne: spesso anche quelle respinte o ritirate prima del voto riescono a influire sul processo politico apportando un contributo all'attività legislativa del Parlamento.

Ma l'utilizzo dell'iniziativa popolare ha anche risvolti negativi. Se da un lato sono incontestati gli effetti positivi sulla fiducia del cittadino nel sistema politico, d'altro lato alcune recenti esperienze fatte con iniziative popolari inducono a riflessioni opposte.

Due sono i problemi che affiorano:

- la fiducia riposta nell'istituto dell'iniziativa popolare può dare origine a inconvenienti quando un'iniziativa popolare promette più di quanto sia possibile mantenere perché nell'attuazione giuridica si dovrà forzatamente tener conto degli obblighi di diritto internazionale e del rispetto dei diritti fondamentali e dei principi dello Stato di diritto. Per esempio, negli ultimi tempi a più riprese l'Assemblea federale si è trovata confrontata a iniziative popolari che volevano togliere ogni spazio di giudizio alle autorità giudiziarie sull'osservanza dei principi dello Stato di diritto. I tentativi dell'Assemblea federale di tutelare i limiti posti dallo Stato di diritto al momento dell'attuazione giuridica si sono spesso scontrati con i malumori dei promotori dell'iniziativa;
- non è nemmeno nell'interesse dei cittadini che in una stessa iniziativa popolare vengano riunite più richieste. Se si vuole consentire una genuina formazione della volontà, deve essere possibile sottoporre al cittadino una domanda a cui possa rispondere con un chiaro sì o con un chiaro no. Ci si può chiedere in proposito se l'Assemblea federale nel giudicare i requisiti già vigenti in materia di unità della materia non debba applicare criteri più restrittivi.

¹ A queste cifre corrisponde però anche un aumento dell'attività parlamentare: il numero degli atti legislativi del Parlamento, come pure quello degli interventi parlamentari e delle iniziative sono aumentati in modo analogo (per approfondire questo aspetto, cfr. Bühlmann Marc, «Semidirekte Demokratie als Spiel. Zum Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Parlament», in: *Parlament-Parlement-Parlamento* 1/2015, 4 segg.).

Secondo la Commissione, ci si deve dunque domandare se non debbano essere definiti criteri supplementari riguardo alla validità delle iniziative popolari. Concretamente, occorre analizzare se sia opportuno introdurre nella Costituzione ulteriori requisiti di validità e se i criteri già vigenti debbano essere precisati oppure applicati in modo più restrittivo. La Commissione ha proceduto ad approfonditi chiarimenti in proposito e all'audizione di numerosi esperti della materia.

Qui di seguito illustriamo le discussioni passate e recenti concernenti la nullità di iniziative popolari e, in un successivo capitolo, quanto scaturito dall'audizione degli esperti. Un ultimo capitolo espone le conclusioni e le proposte di riforma della materia a cui è giunta la Commissione.

2 Stato del dibattito

2.1 Discussioni sui motivi per cui attualmente un'iniziativa può essere dichiarata nulla

2.1.1 Unità della materia

L'articolo 139 capoverso 3 Cost. menziona l'unità della forma e l'unità della materia come due criteri che devono essere adempiuti affinché un'iniziativa popolare sia dichiarata valida. L'articolo 75 capoverso 2 della legge federale sui diritti politici dà veste concreta al criterio dell'unità materiale affermando che essa è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse.

Fino ad ora sono due le iniziative popolari che sono state dichiarate nulle perché non adempivano il criterio dell'unità della materia: nel 1977 l'iniziativa popolare «contro il rincaro e l'inflazione» (FF 1977 III 929) venne dichiarata nulla perché metteva sotto uno stesso cappello diversi diritti sociali fondamentali e ampie competenze di natura economico-politica della Confederazione. Nel 1995 fu dichiarata nulla l'iniziativa popolare «per meno spese militari e più politica di pace» (FF 1995 III 540) perché la riduzione delle spese per la difesa nazionale che propugnava veniva collegata all'impiego dei mezzi risparmiati a favore della politica di pace, dell'assicurazione sociale e della ristrutturazione dell'industria dell'armamento.

Recentemente ha dato adito a discussioni l'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione - sì alla conservazione delle basi naturali della vita», la cosiddetta Ecopop. Le Camere non hanno dato seguito alle numerose richieste di dichiarare nulla l'iniziativa (Boll. Uff. 2014 S 284, Boll. Uff. 2014 N 1037). Da una parte si argomentava che le due misure proposte – limitazione dell'immigrazione in Svizzera e pianificazione familiare nei Paesi in sviluppo – erano troppo disgiunte. Dal versante opposto, si controbatteva che l'unità della materia era rispettata poiché l'iniziativa perseguiva un unico scopo – la stabilizzazione globale della popolazione.

Da ultimo va ricordato che il principio dell'unità della materia deve essere adempiuto anche quando la proposta di modifica costituzionale proviene dalle autorità: l'articolo 194 capoverso 2 Cost. prevede che ogni revisione parziale, sia essa richiesta dal Popolo o decisa dall'Assemblea federale, deve rispettare il principio dell'unità della materia e non può violare le disposizioni cogenti del diritto internazionale. Anche nel caso di proposte dell'Assemblea federale deve essere garantito un voto limpido da parte dei votanti. Anche a questo proposito l'Assemblea federale

ha sempre seguito una prassi generosa, come dimostra l'introduzione nella Costituzione dell'articolo 106 capoverso 2, secondo cui la Confederazione può riscuotere una tassa sulle case da gioco da destinare all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. L'unità materiale non è stata messa in dubbio benché la tassa non avesse nessun legame con lo scopo a cui viene destinata.

2.1.2 Disposizioni cogenti del diritto internazionale

Secondo l'articolo 139 capoverso 3 Cost. un'iniziativa popolare deve essere dichiarata nulla anche quando viola disposizioni cogenti del diritto internazionale. Questo criterio è stato sancito nella Costituzione federale soltanto con la revisione totale del 1999, ma era già stato riconosciuto in precedenza dalla giurisprudenza, pur se in unico caso, quello dell'iniziativa popolare «per una politica d'asilo razionale», che venne dichiarata nulla nel 1996 perché violava il principio del «non-refoulement» (FF 1996 I 1157).

2.1.2.1 Discussioni nell'ambito della trattazione dell'«Iniziativa per l'attuazione»

In una disposizione dell'iniziativa popolare «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)» vengono enumerati esaustivamente gli elementi del diritto internazionale da ritenere cogenti. Secondo il parere del Consiglio federale, la definizione del concetto di «diritto internazionale cogente» fatta dai promotori dell'iniziativa è più restrittiva della nozione di *ius cogens* invalsa nel diritto internazionale. Secondo il Consiglio federale è vero che le norme dello *ius cogens* non vietano in alcun modo di introdurre mediante una modifica costituzionale norme che lo violino. Tuttavia una modifica costituzionale che violi lo *ius cogens* non può divenire efficace e pertanto in simili casi è ovvia una dichiarazione di nullità, cosa che del resto è prevista nel diritto costituzionale svizzero vigente (FF 2013 8149). Il Consiglio federale ha pertanto proposto alle Camere di dichiarare nulla questa definizione del diritto internazionale cogente contenuta nell'iniziativa popolare. Le Camere hanno aderito alla proposta di dichiarare parzialmente nulla l'iniziativa, rispettivamente il 20 marzo 2014 e il 10 dicembre 2014 (Boll. Uff. 2014 N 532, Boll. Uff. 2014 S 1269).

2.1.2.2 Definizione di diritto internazionale cogente

La questione se la nozione di «diritto internazionale cogente» debba essere definita nella Costituzione stessa è stata discussa anche in Consiglio nazionale in seguito a un'iniziativa parlamentare (09.466 Iv. Pa. Gruppo V. Definizione del diritto internazionale cogente). L'iniziativa parlamentare proponeva di introdurre una definizione nell'articolo 139 Cost. Il Consiglio nazionale ha respinto l'iniziativa con 117 voti contro 56 (Boll. Uff. 2010 N 1547). A sostegno della decisione è stato argomentato che il diritto internazionale cogente è formato da norme valide nell'interesse di tutti gli Stati o degli Stati di una determinata regione. Il diritto internazionale cogente è un insieme strutturato di norme giuridiche internazionali, di diritto internazionale

consuetudinario e di applicazioni del diritto realizzatosi nel corso dei secoli. Non può dunque esistere una definizione del concetto precisa dal profilo giuridico.

La prassi e oggi anche una grande parte della dottrina sono dell'avviso che il concetto di disposizioni cogenti del diritto internazionale si estenda oltre lo *ius cogens* del diritto internazionale. Nel suo messaggio sull'«iniziativa per l'attuazione», il Consiglio federale afferma che anche le garanzie intangibili in stato d'emergenza della CEDU e del Patto ONU II costituiscono parte integrante del diritto internazionale cogente ritenuto dal diritto nazionale e devono essere considerate come limiti autonomi delle revisioni costituzionali (FF 2013 8149).

Una richiesta formulata da una parte della dottrina consiste nell'idea di un «diritto internazionale cogente di fatto»: i trattati indenunciabili o da cui si può difficilmente recedere dovrebbero essere equiparati di fatto a diritto internazionale cogente. Il Consiglio federale e il Parlamento si sono finora espressi contro un'interpretazione più ampia della nozione di «diritto internazionale cogente».

2.2 Discussioni sull'introduzione di altri motivi di nullità di un'iniziativa popolare

2.2.1 Diritti fondamentali e diritto internazionale

2.2.1.1 Discussioni nell'ambito della trattazione dell'iniziativa parlamentare Vischer 07.477

Le Camere si sono confrontate intensamente sull'opportunità di completare i motivi per dichiarare nulla un'iniziativa popolare anche perché sollecitati dalla presentazione di un'iniziativa parlamentare (07.477 Iv. Pa. Vischer. Validità delle iniziative popolari) con la quale si chiedeva di modificare la Costituzione federale in modo da dichiarare nulla un'iniziativa se violava la tutela dei diritti fondamentali e le garanzie procedurali del diritto internazionale.

Nonostante che gli esperti sentiti nelle audizioni si fossero mostrati poco favorevoli a un ampliamento dei motivi di nullità, l'iniziativa è stata accolta a stretta maggioranza dalla CIP-N. La CIP-S aveva però assunto una posizione diversa e la decisione era stata demandata alle Camere. L'11 marzo 2009 il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa con 96 voti contro 72, mentre il Consiglio degli Stati ha deciso il 20 settembre 2011 di non dare seguito all'iniziativa senza formulare un controproposta (Boll. Uff. 2009 N 294, Boll. Uff. 2011 S 851). La CIP-S, commissione incaricata dell'esame preliminare, si è espressa criticamente nei confronti dell'introduzione di nuovi motivi di nullità, reputando che sarebbe stato difficile esprimerli in modo sufficientemente preciso da evitare che ne scaturissero grandi incertezze nell'applicazione. La Commissione ha formulato l'auspicio che le proposte accennate nel rapporto del Consiglio federale del 30 marzo 2011 (cfr. n. 2.2.1.3) si rivelino più adatte a risolvere la problematica posta dalle iniziative popolari contrarie al diritto internazionale.

In adempimento di due postulati, il 5 marzo 2010 il Consiglio federale ha presentato alle Camere un rapporto circostanziato sulla relazione tra diritto internazionale e diritto nazionale (FF 2010 2015). Nel rapporto il Consiglio federale esamina le seguenti varianti di ampliamento dei motivi di nullità di un'iniziativa popolare:

1. «Violazione di disposizioni di diritto internazionale di vitale importanza per la Svizzera» come nuovo motivo di nullità. Questa soluzione permetterebbe di tenere in considerazione norme di diritto internazionale alle quali la Svizzera, per ragioni di natura politica, non può di fatto sottrarsi. Il Consiglio federale ha ritenuto che questo criterio sarebbe impraticabile perfino se la competenza di giudicare in materia fosse affidata al Tribunale federale dal diritto interno. È difficile immaginare su quali criteri ci si dovrebbe basare per giudicare se una norma di diritto internazionale è di «vitale importanza» o no.

2. «Violazione di disposizioni internazionali di tutela» come ulteriore motivo di nullità (come chiesto dalla Iv. Pa. Vischer). Una simile disposizione permetterebbe di dichiarare nulle le iniziative popolari che violano la CEDU. Il rapporto si esprime criticamente anche su questa proposta. Infatti, quali sarebbero le norme di diritto internazionale che dovrebbero rientrare sotto questo concetto? Ne farebbero parte anche i diritti fondamentali di natura economico-sociale? Va poi aggiunto che i diritti garantiti nei trattati internazionali vengono sviluppati da organi internazionali. La giurisprudenza che verrebbe a formarsi costituirebbe un limite al diritto di iniziativa.

3. Sarebbe possibile menzionare insieme allo *ius cogens* anche altre norme internazionali alle quali le iniziative popolari o le modifiche della Costituzione federale non potrebbero derogare. Si potrebbe allestire un elenco di trattati internazionali a cui conferire l'immunità (per esempio la CEDU, il Patto dell'ONU II o l'accordo OMC). Il Consiglio federale ha giudicato di difficile applicazione questa soluzione, proposta in un postulato della CIP-N: una soluzione che definisse un elenco delle disposizioni o dei trattati di questo tipo stabilirebbe arbitrariamente la preminenza di alcuni trattati rispetto agli altri. Inoltre, ci si deve domandare se tutte le disposizioni di questi trattati non costituirebbero un limite per la revisione della Costituzione federale svizzera, cosa che avrebbe conseguenze assai rilevanti, tanto più che si dovrebbe tener conto anche degli sviluppi di matrice giurisprudenziale impressi a questi trattati dai tribunali (cfr. n. 2).

4. «Inattuabilità giuridica o politica» come nuovo motivo di nullità. Attualmente nella prassi viene riconosciuta come motivo di nullità soltanto l'inattuabilità di fatto. Il Consiglio federale ritiene che è improponibile introdurre nella Costituzione criteri alquanto indistinti come «giuridicamente inattuabile» o «politicamente inattuabile». Per statuire su simili criteri diverrebbe sicuramente decisivo un apprezzamento di natura eminentemente politica.

Riassumendo, dal rapporto si desume che le soluzioni che pretendono di risolvere mediante la modifica dei presupposti materiali di validità il problema posto da iniziative popolari che violano il diritto internazionale appaiono a prima vista allettanti, ma non reggono a un esame più approfondito perché sollevano numerosi problemi giuridici e politici.

2.2.1.3

Il rapporto complementare del Consiglio federale del 30 marzo 2011

In un rapporto complementare al rapporto del marzo 2010 il Consiglio federale ha presentato una proposta con cui intendeva risolvere il problema delle iniziative popolari contrarie al diritto internazionale (FF 2011 3299). Concretamente, proponeva che le iniziative popolari debbano essere conformi ai «diritti fondamentali nella loro essenza». Questa soluzione offrirebbe il vantaggio di essere fondata sul diritto costituzionale svizzero vigente e di non fare riferimento a trattati internazionali. Un altro vantaggio è costituito dal fatto che non vengono presi in considerazione concetti giuridici indeterminati ma una nozione sancita dalla Costituzione (art. 36 cpv. 4 Cost.). L'essenza dei diritti fondamentali, che costituisce un limite per il legislatore, dovrà valere anche per il costituente. Nonostante che ci si fondi sui valori giuridici fondamentali del diritto interno, con questa soluzione la problematica delle iniziative popolari contrarie al diritto internazionale sarebbe almeno in parte risolta, dato che questi valori fondamentali corrispondono in generale alle più importanti garanzie del diritto internazionale.

Il Consiglio federale ha inoltre verificato se il divieto di discriminazione deve essere introdotto come ulteriore limite materiale nell'articolo 139 capoverso 3. Definendo il divieto di discriminazione come limite supplementare, sarebbero evitati ulteriori conflitti potenziali tra diritto internazionale e nuove norme di diritto costituzionale. Non va però disconosciuto che verrebbe introdotta una nuova restrizione del diritto di iniziativa. Inoltre, il divieto di discriminazione non si pone strutturalmente sullo stesso piano dell'essenza dei diritti fondamentali tutelata in modo assoluto dall'ingerenza dello Stato.

2.2.1.4

La mozione della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (11.3468)

La proposta di aggiungere ai motivi di nullità la violazione del contenuto essenziale dei diritti fondamentali ha trovato un'eco favorevole nella CIP-N: il 19 maggio 2011 la Commissione ha presentato una mozione con la quale incaricava il Consiglio federale di elaborare un progetto che concretizzasse questa proposta e introducesse un esame preliminare materiale non vincolante. Il Consiglio nazionale ha approvato la mozione con 99 voti contro 59 (Boll. Uff. 2011 N 2169). L'omologa commissione del Consiglio degli Stati si è invece limitata a proporre con la sua mozione l'introduzione dell'esame preliminare materiale non vincolante (11.3751). La mozione del Consiglio nazionale che chiedeva di completare i motivi di nullità è stata adottata dalla CIP-S e del Consiglio degli Stati all'inizio del 2012 soltanto con il voto decisivo del suo presidente (Boll. Uff. 2012 S 51).

2.2.1.5

Il rapporto del Consiglio federale concernente lo stralcio delle mozioni (14.024)

In adempimento delle mozioni che gli erano state sottoposte, il Consiglio federale ha elaborato un progetto che attuava sia le proposte tese a un'estensione dei motivi di nullità sia quella volta all'introduzione di un esame preliminare non vincolante (FF

2014 2115). Il 15 marzo 2013 ha inviato in consultazione i corrispondenti avamprogetti di modifica costituzionale e legislativa. Nella consultazione sono state sollevate serie obiezioni contro entrambe le proposte. Sono stati espressi dubbi soprattutto in merito all'efficacia delle misure: la nozione di essenza dei diritti fondamentali coincide in larga misura con quella di disposizioni cogenti del diritto internazionale. Inoltre, la nozione è troppo indeterminata e dinamica per poter fungere in modo affidabile da criterio di nullità per le iniziative popolari.

In seguito, il Consiglio federale ha rinunciato a sottoporre un progetto al Parlamento e nel suo messaggio del 19 febbraio 2014 ha proposto di togliere di ruolo le due mozioni all'origine del progetto.

Nella sua seduta del 12 agosto 2014 la CIP-N ha esaminato il rapporto ed è giunta alla conclusione che lo stralcio delle mozioni sarebbe stato prematuro. Ha deciso di tenere in sospeso l'affare fintanto che il Consiglio federale non avrà sottoposto il suo rapporto in adempimento del postulato «13.3805 Gruppo RL. Rapporto chiaro tra diritto internazionale e nazionale» approvato dal Consiglio nazionale. Il Consiglio federale ha dato seguito alla richiesta il 12 giugno 2015. La CIP-N continuerà le sue deliberazioni prevedibilmente nell'autunno 2015.

2.2.2 Divieto di disposizioni con effetto retroattivo

2.2.2.1 Discussioni su casi singoli

In quali casi un'iniziativa popolare contiene disposizioni con effetto retroattivo? Che non sia così semplice dare una risposta a questo interrogativo lo dimostra il fatto che il Consiglio federale nella sua risposta del 1° febbraio 2012 all'interrogazione 11.4111 del gruppo RL abbia trovato soltanto un esempio di iniziativa popolare accettata con clausola retroattiva, mentre la CIP-N ne menziona due nel suo rapporto del 26 febbraio 1993 (FF 1993 II 186). Su un fatto sembra regnare l'unanimità, cioè che la disposizione contenuta nell'iniziativa accettata da Popolo e Cantoni il 6 dicembre 1987 «per la protezione delle paludi – iniziativa Rothenthurm», secondo cui gli impianti, le costruzioni e le modificazioni del terreno contrari allo scopo della zona protetta e attuati dopo il 1° giugno 1983, (...) devono essere demoliti e rimossi a spese di chi li ha attuati, deve essere considerata retroattiva. La CIP-N menzionava come ulteriore esempio l'iniziativa accettata il 23 settembre 1990 da Popolo e Cantoni «Alt alla costruzione di centrali nucleari (moratoria)». L'iniziativa stabiliva che dovevano essere considerati «nuovi» gli impianti di produzione di energia nucleare per i quali la licenza di costruzione federale non era stata accordata entro il 30 settembre 1986 e che dunque non sarebbero state accordate autorizzazioni o licenze durante i dieci anni seguenti l'accettazione dell'iniziativa.

Il dibattito sulle clausole con effetto retroattivo contenute nelle iniziative popolari è stato assai animato all'inizio degli anni 1990, quando erano pendenti le due iniziative, poi respinte, «40 piazze d'armi sono sufficienti - Protezione dell'ambiente anche per i militari» e «per una Svizzera senza aerei da combattimento». In seguito l'interesse per questo tema si è attenuato. Il tema è ritornato d'attualità con la trattazione dell'iniziativa popolare «Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (riforma dell'imposta sulle successioni)», la quale prevedeva che le donazioni sarebbero state addizionate retroattivamente alla successione dal 1° gennaio 2012 e sarebbero state di conseguenza imponibili (Boll. Uff. 2014 S 903).

Tutte le menzionate iniziative popolari sono state dichiarate valide dall'Assemblea federale, perché la Costituzione federale non contiene nessun divieto di prevedere nelle iniziative popolari disposizioni con effetto retroattivo.

2.2.2.2 91.410 Iv. Pa. Iniziative popolari. Disposizioni retroattive

In adempimento di un'iniziativa parlamentare dell'allora consigliere nazionale Zwingli (PLR, SG), la CIP-N ha presentato il 26 febbraio 1993 un progetto di modifica costituzionale (FF 1993 II 186). La Commissione proponeva di sancire nella Costituzione che «Le disposizioni contenute in domande d'iniziativa, che esplicano effetti giuridici a partire da una data anteriore all'adozione della domanda da parte del Popolo e dei Cantoni, sono inammissibili.»

La Commissione argomentava che tale divieto di retroattività è necessario da un lato per tutelare la certezza del diritto, d'altro lato perché vengono presentate sempre più spesso iniziative popolari che in pratica sono referendum mascherati (iniziativa contro nuovi aviogetti da combattimento e iniziativa contro le piazze d'armi). Secondo la minoranza e il Consiglio federale (parere del 7 aprile 1993, FF 1993 II 204), invece, anche tra gli esperti si dibatte frequentemente se nel singolo caso una determinata disposizione deve essere ritenuta retroattiva o no. Un simile giudizio non potrebbe essere affidato all'Assemblea federale. Inoltre ogni iniziativa popolare può in pratica essere formulata in modo tale da portare alle stesse conseguenze richiedendo, in luogo dell'abrogazione di una norma precedente, il ripristino dello stato giuridico antecedente senza prevedere una clausola retroattiva. Chi vuole impedire per mezzo di un'iniziativa popolare per esempio la costruzione di un nuovo tratto di strada nazionale può chiedere, al posto dell'annullamento della decisione di costruire la strada, il divieto di utilizzare questa strada o la sua demolizione.

Gli argomenti della minoranza e del Consiglio federale hanno convinto il Consiglio degli Stati, che il 16 giugno 1994 ha deciso con 19 voti contro 11 di non entrare in materia, confermando questa decisione il 3 ottobre 1995 (Boll. Uff. 1994 S 742, Boll. Uff. 1995 S 970).

2.2.2.3 Riforma della Costituzione: rinuncia a inserire il divieto di retroattività nel pacchetto di riforme «diritti popolari»

In occasione della trattazione dell'iniziativa parlamentare Zwingli è stato sostenuto sia dal Consiglio federale sia in Consiglio degli Stati che un divieto di retroattività non avrebbe dovuto essere emanato in modo isolato, bensì far parte di una riforma complessiva dei diritti popolari. Nel pacchetto di riforme «diritti popolari» presentato nel suo messaggio del 20 novembre 1996 nell'ambito della riforma costituzionale, il Consiglio federale rinunciava a prevedere un divieto di disposizioni con effetto retroattivo nelle iniziative popolari (FF 1997 I 421). Anche in questo caso, l'argomento alla base della posizione del Consiglio federale erano le difficoltà di attuazione (definizione della retroattività, determinazione temporale, possibilità di eludere la norma). Inoltre il Consiglio federale rimarcava che il pacchetto di riforme

introduceva il referendum in materia amministrativa e finanziaria, che avrebbe diminuito l'importanza delle disposizioni con effetto retroattivo.

Dato che il pacchetto di riforme non ottenne il successo sperato, il gruppo RL ha chiesto il 21 dicembre 2011 con un'interpellanza come si intendeva procedere – visto che nella Costituzione non era stato introdotto il referendum in materia amministrativa e finanziaria – in caso di iniziative popolari con effetto retroattivo (11.4111 Ip. Gruppo RL). Nella sua risposta del 1° febbraio 2012 il Consiglio federale affermava di non intravedere la necessità di nuove misure, visto il numero modesto di casi e non ritenendo opportuno negare al Popolo e ai Cantoni la possibilità di fare uso di questo tipo di iniziative. Secondo il Consiglio federale, in simili casi è più opportuno proporre il rifiuto dell'iniziativa popolare.

2.2.2.4 14.471 Iv. Pa. Lustenberger. Nessuna clausola di retroattività nelle iniziative popolari

Nel contesto della presentazione dell'iniziativa popolare «Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (riforma dell'imposta sulle successioni)», il consigliere nazionale Lustenberger (C, LU) ha presentato un'iniziativa parlamentare alla quale la CIP-N ha dato seguito il 26 marzo 2015 con 9 voti a favore, 5 contrari e 10 astensioni. L'iniziativa chiede di prevedere il divieto di disposizioni con effetto retroattivo nelle iniziative popolari. Secondo il proponente, la possibilità di prevedere retroattivamente obblighi e oneri mina la certezza del diritto; le clausole con effetto retroattivo ledono un cardine dello Stato di diritto.

2.3 Discussioni in merito alla procedura di esame preliminare e di esame

2.3.1 Procedura di esame preliminare

Con le loro mozioni 11.3486 e 11.3751 (cfr. sopra n. 2.2.1.4 e 2.2.1.5), le Commissioni delle istituzioni politiche delle due Camere hanno chiesto l'introduzione di «un esame preliminare materiale non vincolante delle iniziative popolari circa la loro validità prima che venga avviata la raccolta delle firme». In adempimento di queste mozioni, il Consiglio federale ha posto in consultazione un avamprogetto di modifica della legge federale sui diritti politici. Nella soluzione proposta dal Consiglio federale, il comitato di iniziativa avrebbe ricevuto, prima di cominciare la raccolta delle firme, un parere giuridico – allestito congiuntamente dall'Ufficio federale di giustizia e dalla Direzione del diritto internazionale pubblico – in merito alla compatibilità dell'iniziativa popolare con il diritto internazionale. Sarebbe dunque spettato al solo comitato di iniziativa decidere che seguito dare a questo parere: avrebbe potuto avviare la raccolta delle firme con un testo modificato o con lo stesso testo oppure rinunciare al lancio dell'iniziativa. Con una simile soluzione non sarebbe stato necessario prevedere una procedura di ricorso. Per contro, il testo del parere giuridico avrebbe dovuto essere stampato sulla lista delle firme a titolo informativo per gli aventi diritto di voto.

Nella procedura di consultazione la proposta è stata oggetto di diverse critiche. In primo luogo è stato obiettato che il parere giuridico non sarebbe mai stato un deterrente sufficiente per indurre il comitato di iniziativa a ritirare la sua iniziativa. D'altro canto alcuni partecipanti alla consultazione hanno sostenuto che la menzione sulla lista delle firme del risultato del parere giuridico avrebbe costituito un'ingerenza ingiustificata nella libertà di elezione e di voto e avrebbe intralciato la libera formazione delle opinioni. È stato inoltre fatto notare l'elevato onere amministrativo imposto ai promotori prima ancora di entrare nella fase di raccolta delle firme.

Per questi motivi il Consiglio federale ha rinunciato a presentare al Parlamento un disegno e ha chiesto lo stralcio delle mozioni (cfr. sopra n. 2.2.1.5).

2.3.2 Procedura d'esame

2.3.2.1 Decisione giuridica *prima* dell'inizio della raccolta delle firme

La procedura d'esame della validità di iniziative popolari è stata discussa in Consiglio nazionale nel 2011. Il 13 aprile di quell'anno, il Consiglio nazionale ha respinto con 101 voti contro 47 l'iniziativa parlamentare «09.521 Moret. Validità delle iniziative popolari. Decisione giuridica prima della raccolta delle firme». L'iniziativa chiedeva da un lato che la decisione sulla validità di un'iniziativa popolare venisse presa prima dell'inizio della raccolta delle firme e d'altro lato che la decisione non fosse presa più dall'Assemblea federale ma da un'istanza giuridica. Secondo la proponente, al momento in cui le 100 000 firme sono state raccolte si è già svolto un lungo processo democratico. La decisione sulla validità deve essere dunque presa prima e deve fondarsi su chiari criteri giuridici, che non devono essere valutati da un'istanza politica.

Il Consiglio nazionale è stato invece convinto dall'argomentazione secondo cui la responsabilità di statuire su una decisione di grande importanza politica come la dichiarazione di nullità di un'iniziativa popolare deve rimanere in capo al Parlamento. Inoltre gli sembrava inopportuno che l'oneroso esame della validità di un'iniziativa popolare fosse messo in moto in un momento in cui l'iniziativa non era ancora riuscita e dietro alla quale stava forse soltanto qualche persona.

2.3.2.2 Proposte per *coinvolgere* nella decisione il Tribunale federale

Nel suo rapporto del 5 marzo 2010 (cfr. sopra n. 2.2.1.2) il Consiglio federale ha proposto anche di dare la possibilità all'Assemblea federale di consultare il Tribunale federale all'atto dell'esame della validità di un'iniziativa popolare. Sarebbe anche possibile addirittura fare obbligo all'Assemblea federale di coinvolgere il Tribunale federale. Le indicazioni fornite dal Tribunale federale non sarebbero state vincolanti e la decisione definitiva in merito alla validità di un'iniziativa sarebbe dunque rimasta di competenza dell'Assemblea federale. Questa chiamata in causa del Tribunale federale sarebbe stata molto simile alla richiesta di un parere giuridico. Della possibilità di interpellare a titolo consultivo il Tribunale federale nella decisione sulla va-

lità di un'iniziativa popolare si è occupata anche la CIP-S nel quadro dell'elaborazione del pacchetto di riforme sui diritti politici (99.436). Nel suo rapporto del 2 aprile 2001, la Commissione è giunta alla conclusione che il coinvolgimento del Tribunale federale avrebbe presentato troppi svantaggi (FF 2001 4342). La Commissione riteneva che questa soluzione avrebbe costituito un'ingerenza eccessiva nel principio della separazione dei poteri. Inoltre, in caso di pareri divergenti tra il Tribunale federale e l'Assemblea federale, ne avrebbe risentito la credibilità delle istituzioni.

La chiamata in causa del Tribunale federale era stata discussa anche in occasione della revisione totale della Costituzione federale. Nell'ambito del pacchetto di riforme sui diritti politici, il Consiglio federale aveva a quel tempo proposto che l'Assemblea federale in caso di dubbi sulla validità di una iniziativa popolare si sarebbe dovuta rivolgere al Tribunale federale e che la decisione del Tribunale federale sarebbe stata vincolante (FF 1997 I 453 seg.). La proposta non aveva ottenuto l'accoglienza sperata nelle commissioni costituzionali. Si sostenne che la decisione sulla validità di un'iniziativa popolare, benché debba fondarsi su criteri giuridici, contiene spesso anche una componente politica. Nel suo rapporto del 5 marzo 2010 anche il Consiglio federale si era espresso nel frattempo criticamente su questa proposta: a suo avviso, coinvolgere il Tribunale federale equivarrebbe alla parziale introduzione di una giurisdizione costituzionale, giurisdizione che non è data per le leggi federali.

3 Audizione di esperti

Dopo aver analizzato le discussioni svoltesi finora, la Commissione ha stilato un catalogo di questioni relative alle diverse proposte di riforma formulate in Parlamento, nell'Amministrazione e nella dottrina. Ha sottoposto questo catalogo di domande a diversi esperti, che sono stati sentiti il 22 gennaio 2015. Sono stati sentiti:

Astrid Epiney, dal 1994 docente di diritto internazionale, diritto dell'Europa e diritto pubblico svizzero all'Università di Friburgo;

Andreas Glaser, dal 2013 professore di diritto costituzionale, diritto amministrativo e diritto dell'Europa all'Università di Zurigo, membro di direzione del Zentrum für direkte Demokratie di Aarau;

Ulrich E. Gut, presidente dell'associazione Unser Recht, titolare di una società di consulenza, Zurigo;

Andreas Kley, dal 2005 professore di diritto internazionale pubblico all'Università di Zurigo;

Jörg Künzli, dal 2010 professore di diritto costituzionale e di diritto internazionale pubblico all'Università di Berna;

Wolf Linder, dal 1977 al 2009 professore all'Istituto di scienze politiche dell'Università di Berna;

Giorgio Malinverni, dal 1980 al 2006 professore alla Facoltà di diritto dell'Università di Ginevra, dal 2007 al 2011 giudice del Tribunale europeo dei diritti dell'uomo;

Vincent Martenet, dal 2015 professore alla Facoltà di diritto dell'Università di Losanna;

Georg Müller, dal 1982 al 2006 professore di diritto costituzionale e di diritto amministrativo all'Università di Zurigo;

Hans Georg Seiler, giudice del Tribunale federale;

Martin Schubarth, avvocato a Losanna, già presidente del Tribunale federale.

Due esperti che non hanno potuto essere sentiti il giorno previsto per l'audizione hanno presentato un parere scritto:

Andreas Auer, dal 2008 al 2013 professore di diritto pubblico all'Università di Zurigo, membro fondatore del Zentrum für direkte Demokratie di Aarau;

Markus Müller, dal 2004 professore di diritto pubblico all'Università di Berna.

Agli esperti è stato chiesto di analizzare dapprima, secondo il catalogo di domande loro sottoposto, la situazione e in generale la necessità di una riforma, per poi dare un giudizio sulle proposte concrete.

3.1 Valutazione della situazione e necessità di agire

3.1.1 Analisi della situazione

Gettando uno sguardo sugli esempi storici, diversi esperti ridimensionano la tesi dell'aumento di iniziative popolari problematiche. In generale viene però riconosciuto il maggior tasso di successo delle iniziative, che si spiega in primo luogo con l'aumento delle tensioni nella società. L'aumentata frequenza delle collisioni con il diritto internazionale è dovuta all'enorme crescita degli obblighi internazionali. Non va poi dimenticato l'ampliamento del campo d'applicazione dei diritti fondamentali e la loro politicizzazione. Diversi esperti rilevano anche la tendenza dei partiti rappresentati in governo di proporre iniziative popolari allo scopo di mobilitare l'elettorato.

Tutti gli esperti concordano nell'affermare che la prassi dell'Assemblea federale nell'esame della validità delle iniziative popolari corrisponda alle esigenze poste dall'articolo 139 capoverso 3 Cost. Alcuni degli interpellati auspicano una prassi più rigorosa nell'applicazione del criterio dell'unità della materia.

3.1.2 Riconsiderazione dell'articolo 139 capoverso 3 Cost.

Una grande maggioranza degli esperti è *perplessa sulla necessità di ripensare dal profilo giuridico l'articolo 139 capoverso 3 Cost.* Alcuni esperti si esprimono però a favore di un'applicazione coerente dei criteri vigenti. Secondo diversi esperti, l'affinamento o l'ampliamento dei criteri di nullità li renderebbe inapplicabili per l'Assemblea federale. In questo caso *l'esame della validità dovrebbe essere affidato al Tribunale federale.* Analogamente, diversi esperti affermano che gli eventuali nuovi limiti materiali *dovrebbero valere anche per le proposte formulate dalle autorità.*

Due esperti sono favorevoli a una riconsiderazione del disposto costituzionale, anche se dubitano che potrebbe essere trovata una soluzione efficace e politicamente realizzabile. Un esperto si esprime a favore di una verifica complessiva del sistema dei diritti popolari.

3.1.3 Altre riforme

Molti esperti propongono di valutare la questione del *titolo delle iniziative popolari*. Vanno vietati titoli meramente propagandistici oppure la scelta del titolo deve essere lasciata alla Cancelleria federale.

Viene inoltre proposta una migliore *informazione* degli aventi diritto di voto. Nelle spiegazioni del Consiglio federale sulla votazione si potrebbero per esempio illustrare le possibili collisioni con il diritto internazionale o con i diritti fondamentali. Un esperto propone di non limitare l'informazione al solo opuscolo inviato ai cittadini.

Secondo un'altra proposta, già il testo dell'iniziativa dovrebbe richiamare l'attenzione *sull'eventuale necessità di disdire accordi internazionali*. Un esperto propone di abbinare alla votazione sull'iniziativa popolare la domanda se un determinato accordo dovrà essere disdetto qualora dovesse risultare incompatibile con la nuova disposizione. Un altro esperto propone una procedura in due fasi. Se dall'esame preliminare risultasse che l'iniziativa viola diritti internazionali, i promotori dell'iniziativa avrebbero la possibilità di indicare chiaramente quali sono gli accordi e le disposizioni da disdire. Se non lo facessero, si presumerebbe che accettino un'attuazione conforme al diritto internazionale. Se procedessero invece al completamento e l'iniziativa fosse accettata, dovrebbe tenersi obbligatoriamente una seconda votazione circa la disdetta degli accordi in questione. Si potrebbe applicare una procedura analoga se fossero messi in questione i diritti fondamentali o i principi della separazione dei poteri.

Uno degli interpellati propone di limitare il diritto d'iniziativa alla forma della proposta in forma generica.

Altri propongono anche *di aumentare il numero delle firme o di introdurre nuovi diritti popolari*.

3.1.4 Sviluppi nei Cantoni

Viene ricordata la giurisdizione costituzionale nei Cantoni, che limita la problematica in questa sede. Viene anche ricordata la procedura materiale preliminare in determinati Cantoni nonché la possibilità di suddividere le iniziative.

3.2 Valutazione delle proposte concrete di riforma

3.2.1 Aggiunta di nuovi motivi di nullità nell'articolo 139 capoverso 3 Cost.

I criteri posti in discussione (violazione dell'essenza dei diritti fondamentali, violazione del divieto di discriminazione e violazione di principi costituzionali fondamentali come il principio di proporzionalità o il divieto di retroattività) sono stati giudicati *dalla grande maggioranza degli esperti inadatti* a completare il catalogo dei motivi di nullità. A loro avviso le nozioni sono troppo indeterminate e tutt'al più potrebbero essere applicate a casi individuali. Se proprio si volesse utilizzarle, secondo diversi esperti la *competenza per valutare la validità di un'iniziativa dovrebbe essere trasferita al Tribunale federale*.

Uno degli esperti è del parere che *ai motivi di nullità si potrebbe aggiungere la violazione del divieto di discriminazione*. Anche un altro esperto prende in considerazione questo criterio, ma lo giudica non del tutto idoneo perché di difficile attuazione.

Secondo un esperto si potrebbe aggiungere ai motivi di nullità il *divieto di retroattività*, lasciando all'Assemblea federale il compito di statuire anche su questo punto.

3.2.2 Unità della materia

Una grande maggioranza degli esperti è favorevole *a una prassi più restrittiva nell'applicazione del criterio dell'unità della materia*. Viene osservato in merito che la giurisprudenza del Tribunale federale può servire soltanto entro certi limiti come metro di giudizio, perché sono rare le sentenze in cui il Tribunale federale accerta la violazione del principio dell'unità della materia. Si sottolinea altresì che *gli stessi criteri devono valere anche per le proposte delle autorità*, ciò che potrebbe rappresentare una grossa sfida per il Consiglio federale e il Parlamento. Un esperto, invece, sostiene che per le proposte dell'autorità *i criteri devono essere meno rigorosi*, dato che la legittimazione democratica delle autorità è di livello più elevato rispetto a quella del comitato di iniziativa.

Una maggioranza è tuttavia contraria a *sancire legalmente criteri più rigorosi*, perché sarebbe difficile formulare criteri generali astratti. Un partecipante all'audizione ritiene che non sussista una necessità assoluta di sancire legalmente questi criteri, ma che una simile operazione consentirebbe una maggiore trasparenza e il Popolo potrebbe esprimersi in merito per mezzo del referendum.

Uno degli esperti reputa che *l'attuale prassi sia di per sé solida* e osserva che la ripresa della giurisprudenza del Tribunale federale non cambierebbe molto. Un altro esperto è del parere che la normazione della materia sovraccaricherebbe inutilmente l'Assemblea federale. Per un altro degli interpellati, un'attuazione più restrittiva del criterio non contribuirebbe a risolvere i problemi esistenti.

Lo strumento della *suddivisione delle iniziative popolari ha sollevato perplessità nella maggior parte degli esperti*. In proposito è stato argomentato che i promotori dell'iniziativa sarebbero tentati di includere in un'iniziativa quanto più materiale possibile in modo da poter validare più iniziative con una sola raccolta di firme.

3.2.3 Disposizioni cogenti del diritto internazionale

Una netta maggioranza degli esperti si è espressa *sia contro una ridefinizione sia contro un'interpretazione più ampia del concetto di «disposizione cogente del diritto internazionale»*. La nozione non può essere definita a livello di diritto interno e si sviluppa nella prassi. Tutti gli esperti sono inoltre del parere che non vi rientra l'osservanza del principio di proporzionalità.

Un esperto vorrebbe però che la nozione venga sostituita nella Costituzione con l'espressione «i diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)», oppure che la si interpreti autonomamente a livello di diritto interno partendo dallo *ius cogens*.

Per uno *ius cogens* ampliato si esprime un altro degli esperti sentiti, che vorrebbe summare nel concetto anche gli elementi importanti dei diritti umani regionali (p. es. il divieto della pena di morte).

Un altro esperto fa derivare dalla clausola di necessità del Patto dell'ONU II il principio che il diritto internazionale cogente vieta in modo integrale *l'esclusione di soluzioni individuali* qualora ci si trovi nel campo d'applicazione di un diritto fondamentale.

3.2.4 Interpretazione armonica di disposizioni costituzionali diverse

Quasi tutti gli esperti ritengono che non sia opportuno sancire legalmente il principio secondo cui disposizioni costituzionali diverse devono essere interpretate in modo armonico.

Per una parte di essi, si tratta di un principio importante che è opportuno venga applicato. Sancirlo in una norma giuridica non porterebbe però nessun vantaggio. Un'altra parte degli esperti fa notare che il principio non deve portare a un'interpretazione troppo ampia della Costituzione federale.

Un esperto auspica *un chiarimento a livello di Costituzione*, che si potrebbe ottenere sancendo l'equivalenza di rango giuridico di tutte le disposizioni costituzionali oppure prevedendo una gerarchia tra di esse.

3.2.5 Presa in considerazione del principio di proporzionalità nel caso di specie

La maggioranza degli esperti si è espressa contro la proposta di aggiungere nell'articolo 190 Cost. il principio di proporzionalità.

Alcuni sono del parere che il Tribunale federale debba già tener conto di questo principio nell'esame del caso di specie. Altri reputano che sarebbe contrario alla sistematica aggiungere il principio nell'articolo 190 Cost., poiché tale disposto menziona fonti del diritto e non principi giuridici. Una simile aggiunta genererebbe solo confusione.

Un esperto è favorevole ad ampliare in modo generale le competenze d'esame in capo al Tribunale federale, mentre un altro esperto chiede di abrogare del tutto l'articolo 190 Cost.

3.2.6 Nessuna disposizione legale nella Costituzione federale

Un'ampia maggioranza degli esperti è contraria *all'introduzione di una nuova forma di iniziativa come pure alla limitazione dell'iniziativa popolare alla forma generica*. L'iniziativa legislativa non verrebbe quasi utilizzata perché soggiacerebbe a un esame della costituzionalità. La maggior parte degli esperti ritiene che limitare l'iniziativa popolare alla forma generica diminuirebbe enormemente le prerogative democratiche. Vengono ricordate le difficoltà incontrate nell'attuazione dell'«iniziativa popolare generica». Inoltre viene rammentato che non esiste una definizione materiale a livello costituzionale e che pertanto la nozione «degnà di figurare a livello costituzionale» non è definita.

Alcuni esperti ritengono che siano meritevoli di essere esaminate le proposte che rendano possibile l'attuazione di un'iniziativa costituzionale a livello di legge.

Un altro degli esperti sentiti è favorevole a una limitazione del diritto di iniziativa nella forma dell'iniziativa popolare generica. Per i promotori dell'iniziativa potrebbe essere più interessante formulare una proposta in forma generica, alla quale l'Assemblea federale dovrebbe dare espressione in modo che possa essere applicata, piuttosto di formulare un testo di iniziativa che poi non potrebbe essere attuato.

3.2.7 «Iniziative per l'attuazione»

Una buona parte degli esperti critica le cosiddette «iniziative per l'attuazione» e reputa che *siano illegittime o abusive*. Se una parte di essi dubita che simili iniziative possano essere dichiarate nulle in base al diritto oggi vigente, altri pensano che esse rappresentino un abuso e come tali possano essere *dichiarate nulle*. Questo sarebbe il caso quando il termine previsto dall'iniziativa per attuarla non sia ancora scaduto.

Diversi altri esperti reputano che le *«iniziative per l'attuazione» siano ammissibili*. Se tale non fosse il caso, i promotori dell'iniziativa si troverebbero costretti a formulare fin dall'inizio iniziative ricche di particolari e direttamente attuabili.

4 Considerazioni della Commissione

4.1 Miglioramenti puntuali, senza regolamentare eccessivamente

Secondo il parere espresso nelle audizioni da diversi esperti di diversi settori alcune riforme sono necessarie, e sono state presentate anche proposte concrete. In generale prevale però un certo scetticismo riguardo alle riforme legislative: è stato rilevato che i diritti popolari non devono essere eccessivamente disciplinati.

È emerso che definire i motivi per dichiarare nulla un'iniziativa popolare è impresa ardua. I nuovi criteri dovrebbero essere sufficientemente precisi sotto il profilo del diritto, affinché l'Assemblea federale li possa applicare senza esporsi all'accusa di stabilire la validità di un'iniziativa popolare in base a valutazioni politiche. La credibilità delle istituzioni politiche non ne guadagna se il processo politico è scandito da interminabili discussioni sulla validità di singole iniziative. Le discussioni dovrebbero essere incentrate sui contenuti delle iniziative. La Commissione propone pertanto di limitarsi a integrare o precisare solo qualche aspetto dei motivi di nullità (cfr. n. 5.1 e 5.2)

Diversi esperti hanno menzionato il problema delle «iniziative per l'attuazione». La Commissione ritiene che anche in questo ambito sia necessario intervenire, rinuncia tuttavia a proporre una soluzione radicale volta a rendere inammissibili tali iniziative. Si potrebbe piuttosto fissare termini specifici per queste «iniziative per l'attuazione» in modo da impedire che il legislatore sia chiamato a trattare un'iniziativa che affronta lo stesso tema di un'altra iniziativa per la quale non ha ancora terminato di elaborare la legislazione di applicazione (n. 5.3).

Con altre due misure a livello legislativo si deve tentare di impedire il lancio di iniziative popolari di difficile applicazione oppure limitare il consenso che potrebbero suscitare in votazione popolare (n. 5.4 e 5.5).

4.2 Riflessioni di fondo sull'attuazione delle iniziative popolari

Negli scorsi anni il Parlamento è stato chiamato ad attuare diverse iniziative popolari accettate in votazione esponendosi spesso a critiche politiche. Alla luce di questa evoluzione si impongono alcune riflessioni di fondo sul processo di attuazione.

4.2.1 Le iniziative popolari rappresentano soltanto una piccolissima parte delle decisioni politiche

In tempi recenti alcune decisioni del Popolo hanno sollevato grandi discussioni. È però importante non dimenticare che la grande maggioranza delle decisioni politiche è presa dal Parlamento, non dal Popolo. Anche il Parlamento, quando elabora norme di diritto, è posto di fronte alla sfida di rispettare i diritti fondamentali, i principi fondamentali dello Stato di diritto, il diritto internazionale pubblico e l'unità della materia. Nel riformare i diritti popolari occorre dunque anche prestare sempre attenzione alle conseguenze che la riforma avrebbe sull'attività normativa del Parlamento. Un quadro giuridico troppo angusto posto all'ammissibilità delle iniziative popolari limita anche il margine di manovra dell'Assemblea federale.

4.2.2 Le iniziative popolari sono attuate nel quadro di un processo politico

L'attuazione a livello di legge di un'iniziativa popolare non è una questione puramente tecnica. Spesso non c'è un'unica attuazione corretta. In particolare, i promo-

tori di un'iniziativa non detengono il monopolio sulla definizione della giusta attuazione: il Parlamento è chiamato ad applicare una nuova disposizione costituzionale e non un'iniziativa popolare. Se i promotori di un'iniziativa possono senz'altro sapere ciò che intendevano perseguire con il loro progetto, non possono invece pretendere di conoscere che cosa si attendono per l'attuazione coloro che hanno votato a favore di un determinato articolo costituzionale. L'applicazione di una disposizione costituzionale rappresenta un processo politico in sé, nel quale i diversi attori politici sono chiamati a elaborare una soluzione condivisa dalla maggioranza. I diritti di partecipazione del Popolo restano garantiti, visto che sulla legislazione d'attuazione è possibile lanciare il referendum.

4.2.3 La Costituzione federale va sempre considerata nella sua globalità

Le singole disposizioni costituzionali non devono essere considerate isolatamente. Una disposizione costituzionale può essere in contraddizione con un'altra. I diritti fondamentali non hanno un valore illimitato, altrimenti l'attività dello Stato sarebbe paralizzata. L'articolo 36 Cost. stabilisce la possibilità di limitare i diritti fondamentali, tuttavia nel rispetto di determinate condizioni. Spetta al legislatore decidere se, in un caso concreto, queste condizioni sono rispettate, ossia se, per esempio, una determinata norma è proporzionata allo scopo o non tange l'essenza di un diritto fondamentale.

4.2.4 Come tutte le altre decisioni, le decisioni del popolo sono temporanee

La Costituzione federale può essere sempre rivista. Una disposizione costituzionale accolta da Popolo e Cantoni può essere non soltanto modificata, bensì abrogata con una nuova votazione popolare. Questa soluzione è adeguata per esempio quando per una disposizione costituzionale non si trova un'attuazione conveniente. È quanto accaduto, per esempio, in occasione della votazione popolare del 27 settembre 2009, quando l'articolo 139a Cost. concernente l'introduzione dell'iniziativa popolare generica, accolto nella votazione popolare del 9 febbraio 2003, è stato revocato (FF 2008 2421 2437, RU 2009 6409). Le Camere si erano prodigate invano per attuare convenientemente questa disposizione costituzionale e, alla fine, ne avevano proposto lo stralcio.

5 Proposte di riforma concrete

5.1 Divieto di disposizioni con effetto retroattivo nelle iniziative popolari

Le modifiche costituzionali e di legge con effetto retroattivo mettono in questione la certezza del diritto. La Commissione ritiene dunque giustificato stabilire quale seconda condizione materiale per la validità di un'iniziativa popolare, oltre al rispetto delle disposizioni cogenti del diritto internazionale, il divieto di disposizioni con ef-

fetto retroattivo. Le disposizioni con un vero e proprio effetto retroattivo, ovvero l'applicazione di nuove norme di diritto a una fattispecie verificatasi e perfezionatasi sotto il diritto previgente, sono in linea di massima vietate. Se ai sensi della giurisprudenza attuale del Tribunale federale siano ammissibili determinate deroghe, andrà esaminato nell'elaborazione della relativa modifica costituzionale. Vi è da ritenere che nelle iniziative parlamentari che presentano disposizioni con effetto retroattivo si debba ricorrere allo strumento dell'ammissione parziale, evitando di dichiarare nulla l'intera iniziativa. Un divieto di disposizioni con effetto retroattivo nelle iniziative popolari costituirebbe un segnale anche per l'attività normativa delle autorità: anche i progetti di atti normativi delle autorità non devono contenere disposizioni con effetto retroattivo.

La Commissione è consapevole delle obiezioni a un divieto di disposizioni costituzionali con effetto retroattivo. Tuttavia la situazione attuale è diversa rispetto al 1993, quando la Commissione delle istituzioni del Consiglio nazionale elaborò una modifica costituzionale per vietare le disposizioni con effetto retroattivo nelle iniziative popolari (FF 1993 II 204). Allora si discuteva su iniziative popolari concernenti progetti infrastrutturali (costruzione di piazze d'armi, centrali nucleari, strade). Oggi le disposizioni con effetto retroattivo compaiono anche in un'iniziativa popolare che riguarda il diritto fiscale, quella denominata «Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (Riforma dell'imposta sulle successioni)». Proprio nel diritto fiscale le disposizioni con effetto retroattivo, oltre a minare alla base la certezza del diritto, possono porre grandi problemi a livello di attuazione. Un divieto dell'effetto retroattivo avrebbe in questo ambito conseguenze molto positive e non potrebbe essere aggirato facilmente come nelle iniziative popolari concernenti l'annullamento di progetti infrastrutturali.

La Commissione ha anche esaminato se il criterio vigente non scritto della «impossibilità manifesta» ad attuare un'iniziativa popolare debba essere sancito nella Costituzione. Un tale passo non è reputato necessario, poiché si ritiene sia ovvio che un'iniziativa popolare manifestamente inattuabile debba essere dichiarata non valida.

La Commissione ha pertanto deciso con 7 voti contro 4 di allinearsi alla decisione della CIP-N di dare seguito all'iniziativa parlamentare «14.471 Lustenberger. Nessuna clausola di retroattività nelle iniziative popolari». Visto che la Commissione del Consiglio nazionale ha già accolto l'iniziativa il 26 marzo 2015 con 9 voti contro 5, la pertinente modifica costituzionale può ora essere elaborata.

La minoranza della Commissione ritiene che la Costituzione non debba prevedere nessun altro motivo materiale per dichiarare nulla un'iniziativa popolare, neppure l'effetto retroattivo di una disposizione. Nel corso delle audizioni gli esperti hanno chiaramente spiegato che, se fosse chiamata a esaminare ulteriori condizioni di ammissibilità, l'Assemblea federale raggiungerebbe in breve tempo il limite delle sue capacità. Perfino gli esperti di diritto non sempre concordano sul fatto che si sia in presenza di un vero e proprio effetto retroattivo. L'Assemblea federale sarebbe posta di fronte a problematici distinguo. Inoltre, già nell'elaborazione di un'analogha disposizione costituzionale vent'anni or sono, era emerso che gli autori di un'iniziativa sarebbero assolutamente in grado di formulare i loro testi in modo tale da ottenere al lato pratico l'effetto retroattivo senza richiederlo formalmente. Infine le disposizioni con effetto retroattivo nelle iniziative popolari pregiudicano l'espressione fedele del

tare in futuro l'Assemblea federale. È praticamente impossibile definire in modo astratto altri criteri generali attuabili coerentemente nella prassi. Anche le linee guida qui in discussione sono talmente astratte, che nei casi specifici risulterebbero di poco aiuto e non apporterebbero alcun valore aggiunto rispetto all'attuale disciplinamento nell'articolo 75 LDP. Ogni iniziativa popolare costituisce un caso a sé che l'Assemblea federale deve esaminare nell'interesse dei cittadini secondo scienza e coscienza. La discussione astratta su criteri non serve a granché e suscita l'impressione che si vogliono limitare i diritti popolari.

5.3 Nessuna «iniziativa per l'attuazione»

Il lancio di iniziative popolari che chiedono l'attuazione legislativa di una disposizione costituzionale accettata da Popolo e Cantoni a livello di Costituzione, prima che il legislatore abbia concluso i pertinenti lavori, viola il principio della separazione dei poteri. Se queste «iniziative per l'attuazione», oltre a proporre concretizzazioni legislative, non lasciano più al potere giudiziario alcun margine nell'apprezzamento del singolo caso concreto, allora, oltre a ingerirsi nelle competenze del potere legislativo, sconfinano anche in quelle del potere giudiziario.

Peter Uebersax mette in questione l'ammissibilità per intero delle «iniziative per l'attuazione», in quanto mirano a sancire nella Costituzione norme direttamente applicabili. In tal modo si toglie al legislatore qualsiasi spazio di manovra infrangendo l'ordinamento delle competenze sancito dalla Costituzione. Uebersax ritiene pertanto che per dichiarare nulla un'«iniziativa per l'attuazione» non sia necessario modificare dapprima la Costituzione: l'inammissibilità di una tale iniziativa popolare può essere dedotta dall'interpretazione integrale dell'attuale testo costituzionale³.

La Commissione non si spinge fino a proporre che in futuro queste iniziative siano dichiarate nulle. Ritiene piuttosto opportuno disciplinare la trattazione di queste «iniziative per l'attuazione» con una procedura ragionevole che preveda nella legge sul Parlamento che i termini per la trattazione di un'iniziativa popolare che chiede di modificare una disposizione costituzionale e il cui termine per l'attuazione a livello di legge non è ancora scaduto, decorra soltanto allo scadere di tale termine. La Commissione è perfettamente cosciente che in questo modo gli autori delle iniziative sarebbero indotti a rinunciare a stabilire nei loro testi un termine per l'attuazione. Ma già così si farebbero grandi progressi, perché l'Assemblea federale non sarebbe più confrontata con termini di attuazione irrealistici. La Commissione ha pertanto deciso con 6 voti a favore, tra cui il voto preponderante della presidente, e 6 contrari di elaborare un'iniziativa commissionale in questo senso.

La minoranza della Commissione ritiene sbagliato emanare nuove regole già dopo un singolo caso. La trattazione delle iniziative popolari porrà all'Assemblea federale di fronte a sempre nuove sfide. Se ad ogni nuovo problema si rispondesse subito con l'elaborazione di nuove regole procedurali, si cadrebbe inevitabilmente nella trappola della sovraregolamentazione dei diritti popolari, un rischio evocato dagli stessi esperti nel corso delle audizioni. Se si vuole impedire che vengano iscritti nella Co-

³ Uebersax Peter, «Zur Zulässigkeit der Durchsetzungsiniziative – eine Einladung zur Reflexion», in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 115 (2014), pag. 600.

litici in modo tale che il comitato d'iniziativa abbia facoltà di richiedere un esame preliminare.

La minoranza della Commissione è contraria all'esame materiale preliminare facoltativo. Un tale esame non potrebbe essere svolto unicamente dalla Cancelleria federale, ma richiederebbe il coinvolgimento di diversi esperti dell'Ufficio federale di giustizia, della Direzione del diritto internazionale pubblico e delle competenti unità amministrative. Si metterebbe così in moto un processo molto oneroso per una richiesta promossa magari soltanto da qualche persona. Sempre più spesso sono lanciate idee per iniziative popolari che poi non arrivano fino alla votazione popolare. Oggi, questa procedura onerosa è svolta soltanto per iniziative popolari per le quali è stato possibile raccogliere 100 000 firme. Sarebbe inoltre problematico se l'Assemblea federale dovesse pronunciarsi per l'inammissibilità di un'iniziativa popolare per la quale in precedenza l'amministrazione non ha avuto nulla da obiettare. Infine, va rilevato che una proposta nella stessa direzione avanzata dal Consiglio federale in risposta a mozioni del Parlamento (cfr. sopra n. 2.3.1) è stata valutata piuttosto negativamente nella consultazione.

5.5 Pubblicazione del controprogetto indiretto nelle spiegazioni di voto

Il controprogetto indiretto costituisce un mezzo ben collaudato a disposizione dell'Assemblea federale per contrapporre a iniziative popolari di attuazione problematica una migliore soluzione a livello di legge. Mentre le iniziative popolari sottostanno al voto di Popolo e Cantoni, i controprogetti indiretti seguono l'iter legislativo normale e sono sottoposti al voto popolare soltanto in caso di referendum. Eppure nelle campagne per le votazioni popolari svolgono spesso un importante ruolo, in quanto costituiscono una soluzione alternativa alla modifica costituzionale proposta. Per gli aventi diritto di voto è dunque importante conoscere il contenuto di tali controprogetti. Ne guadagnerebbe dunque la trasparenza, se nelle spiegazioni di voto del Consiglio federale fosse riportato il testo di questi controprogetti.

Si dovrebbe chiaramente specificare che non si vota su tale testo, ma che l'Assemblea federale lo considera un'alternativa alla disposizione costituzionale proposta. In tal modo lo strumento del controprogetto sarebbe rivalutato. Spesso l'Assemblea federale svolge un oneroso lavoro legislativo, il cui risultato, nello strepito della campagna per la votazione popolare, è difficile da presentare e resta talvolta confinato ai margini. Nelle spiegazioni di voto si fa sempre riferimento al controprogetto e si forniscono le relative fonti. Tuttavia, se fosse riportato anche il testo di legge, i cittadini avrebbero la possibilità di compararlo con la disposizione costituzionale proposta.

La Commissione ha pertanto deciso con 11 voti contro 0 di depositare un'iniziativa commissionale che chiede di integrare la legge federale sui diritti politici in modo tale che i controprogetti siano pubblicati nelle spiegazioni di voto del Consiglio federale.

Allegato: Iniziative parlamentari della CIP-S

15.XXX Iv. Pa. CIP-S. Prassi più rigorosa nell'applicazione o nella precisazione dei criteri per l'esame dell'unità materiale nelle iniziative popolari

Il progetto prevede un decreto federale o una modifica della legge federale sui diritti politici per rendere più rigorosi i criteri per l'esame dell'unità materiale delle iniziative popolari da parte dell'Assemblea federale. Si tratta di valutare se introdurre una modifica della prassi mediante una decisione di principio secondo l'articolo 28 LParl sotto forma di decreto federale semplice o sotto forma di decreto federale sottoposto a referendum facoltativo, oppure se integrare l'articolo 75 capoverso 2 LDP con ulteriori criteri adeguati e più precisi.

15.XXX Iv. Pa. CIP-S. Termini per iniziative popolari che chiedono di modificare una disposizione costituzionale, il cui termine per l'attuazione nella legge non è ancora scaduto

Il progetto prevede una modifica della legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento) per fare in modo che i termini per la trattazione parlamentare di un'iniziativa popolare che chiede di modificare una disposizione costituzionale, il cui termine per l'attuazione nella legge non è ancora scaduto, decorrano soltanto quando tale termine è scaduto.

15.XXX Iv. Pa. CIP-S. Esame preliminare sotto il profilo formale e materiale delle iniziative popolari, facoltativo e non vincolante

Il progetto prevede una modifica della legge federale sui diritti politici per consentire al comitato d'iniziativa di richiedere un esame preliminare sotto il profilo formale e materiale del testo dell'iniziativa, facoltativo e non vincolante.

15.XXX Iv. Pa. CIP-S. Pubblicazione dei controprogetti indiretti nelle spiegazioni di voto del Consiglio federale

Il progetto prevede una modifica della legge federale sui diritti politici per pubblicare nelle spiegazioni di voto del Consiglio federale anche il testo elaborato dall'Assemblea federale come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare.