

99.436

Iniziativa parlamentare (Commissione 96.091 CSt) Soppressione di lacune nei diritti popolari

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati

del 2 aprile 2001

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto di decreto allegato.

2 aprile 2001

In nome della Commissione:

Il presidente, Maximilian Reimann

Compendio

Nel messaggio del 20 novembre 1996 (96.091) concernente la revisione della Costituzione federale, il Consiglio federale ha presentato anche un disegno di riforma dei diritti popolari. Le Commissioni costituzionali delle due Camere si sono occupate in modo approfondito di queste proposte di riforma. Nella sessione estiva del 1999 entrambi i Consigli hanno tuttavia respinto il disegno nell'ambito del dibattito di entrata in materia. Il fallimento del disegno è segnatamente ascrivibile al fatto che vi si prevedeva di associare l'introduzione di nuovi strumenti di democrazia diretta a un aumento del numero di firme necessarie per presentare un'iniziativa o una domanda di referendum.

Il 30 agosto 1999 il Consiglio degli Stati ha tuttavia deciso di dar seguito a un'iniziativa parlamentare (99.436) depositata dalla sua Commissione costituzionale in cui si chiedeva che le proposte del Consiglio federale in grado di ottenere la maggioranza dei voti siano recepite in un nuovo testo al fine di colmare talune lacune della normativa vigente in materia di diritti popolari. La Camera alta riteneva infatti che alcuni punti del pacchetto di riforme proposto dal Consiglio federale meritassero di essere riconsiderati.

Sulla scorta di un riesame delle proposte sopraccitate si propone pertanto l'adozione delle misure seguenti:

- 1. Introdurre l'iniziativa popolare generica. Questo nuovo strumento consentirebbe a 100 000 aventi diritto di voto di chiedere una modifica costituzionale o legislativa presentando un'iniziativa in forma di proposta generica. Colmerebbe quindi una lacuna del diritto vigente, ossia l'impossibilità di depositare un'iniziativa popolare mirante alla revisione di un atto normativo di rango inferiore alla Costituzione federale. A tal proposito si è in gran parte ripresa la soluzione proposta dal Consiglio federale, con una sola deroga: per evitare che il Popolo debba se del caso recarsi due volte alle urne, si prevede che l'Assemblea federale può presentare un controprogetto senza dover prima attendere che il Sovrano si sia pronunciato sul principio dell'iniziativa popolare generica. Questo presuppone tuttavia che l'Assemblea federale concretizzi l'iniziativa sin dall'inizio.*
- 2. Ampliare il campo d'applicazione del referendum in materia di trattati internazionali in modo da garantire che tutti i trattati contemplanti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o comportanti l'emana-zione di leggi federali sottostiano al referendum facoltativo. Il vigente articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. limita il referendum ai trattati internazionali che implicano un'unificazione multilaterale del diritto. Tuttavia a livello internazionale si adotta un numero viepiù crescente di norme di diritto. Con questa proposta s'intende quindi creare un parallelismo tra il referendum in materia di diritto internazionale e quello inerente alla legislazione nazionale.*

-
3. *Ridurre da diciotto a dodici mesi il termine per la raccolta delle firme a sostegno delle iniziative popolari al fine di accelerare il processo decisionale, da molti considerato troppo lungo.*

Oltre a queste tre importanti innovazioni, sono presentate proposte volte a introdurre miglioramenti puntuali. Si propone anzitutto una nuova procedura per i casi, improbabili ma possibili, in cui risultino accettati tanto l'iniziativa quanto il relativo controprogetto ma Popolo e Cantoni rispondano in modo discordante alla domanda risolutiva. Tale procedura mira a evitare la soluzione dello status quo. Occorre inoltre prevedere una norma per i casi nei quali i due Consigli sono in disaccordo ma è indispensabile trovare una soluzione al fine di salvaguardare i diritti popolari: tale problema può per esempio porsi quando il Parlamento deve pronunciarsi sulla validità di un'iniziativa popolare o concretare un'iniziativa popolare generica accettata dal Popolo. La Commissione propone pertanto di adottare una disposizione costituzionale che consenta di derogare al principio secondo cui le decisioni dell'Assemblea federale richiedono l'accordo delle due Camere.

Sono state esaminate numerose altre proposte contenute nel disegno di riforma del Consiglio federale o presentate da parlamentari. La maggior parte delle proposte si sono tuttavia rivelate un'arma a doppio taglio, segnatamente per quanto concerne i loro effetti. Di regola gli inconvenienti connessi con tali proposte di riforma supererebbero i vantaggi auspicati. Un esame circostanziato e la consultazione di persone direttamente interessate hanno consentito di appurare che la proposta di aumentare il numero delle firme necessarie non avrebbe alcuna possibilità di essere accettata.

Per i motivi sopraesposti si rinuncia a presentare un pacchetto di riforme completo e ci si limita a proporre misure volte a colmare in modo mirato talune lacune della normativa vigente in materia di diritti popolari.

Rapporto

1 **Genesi**

1.1 **Fallimento della riforma dei diritti popolari nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale**

1.1.1 **Proposte del Consiglio federale del 20 novembre 1996**

Nel messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale (96.091), il Consiglio federale ha presentato al Parlamento tre disegni: un disegno di «decreto federale su una Costituzione federale aggiornata» (Disegno A), un disegno di «decreto federale sulla riforma giudiziaria» (Disegno C) e un disegno di «decreto federale sulla riforma dei diritti popolari» (Disegno B) (FF 1997 I 411 segg.).

L'obiettivo della riforma dei diritti popolari presentata dal Consiglio federale non era né di ampliare né di limitare tali diritti bensì di trovare un nuovo equilibrio tra un affinamento degli strumenti e un aumento del numero delle firme necessarie per depositare un'iniziativa o una domanda di referendum. Gli affinamenti proposti erano volti a colmare talune lacune della normativa concernente i diritti popolari al fine di adeguarla alle esigenze future e tenere segnatamente conto dell'internazionalizzazione del diritto. Con l'aumento del numero delle firme richieste si intendeva garantire che fosse preservata la capacità di decidere e di agire delle istituzioni politiche. Il Consiglio federale ha sottolineato che le sue proposte di riforma dovevano essere considerate come un insieme unitario (FF 1997 I 415 seg.). Ha proposto le innovazioni seguenti:

1. Introduzione dell'iniziativa popolare generica

Questo strumento consente a 100 000 aventi diritto di voto o a otto Cantoni di chiedere l'adozione, la modifica o l'abrogazione di disposizioni costituzionali o legislative presentando un'iniziativa in forma di proposta generica. L'iniziativa formulata come proposta generica può quindi essere promossa anche a livello legislativo. Se condivide l'iniziativa, l'Assemblea federale elabora un corrispondente progetto di atto normativo. Se la respinge, è tenuta a elaborare tale progetto soltanto qualora l'iniziativa sia accettata in votazione popolare.

2. Reintroduzione del referendum facoltativo in materia amministrativa e finanziaria

L'Assemblea federale può sottoporre al referendum facoltativo i suoi decreti amministrativi e finanziari, per esempio quelli concernenti le concessioni per grandi impianti tecnici o le spese d'armamento. Va rilevato che questa proposta è stata in parte concretata nella nuova Costituzione federale. Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera c Cost., i decreti federali possono infatti essere sottoposti al referendum facoltativo nella misura in cui la Costituzione o la legge lo preveda. Inoltre, l'articolo 163 capoverso 2 Cost. prevede la forma del decreto federale per gli atti che non contengono norme di diritto, categoria nella quale rientrano appunto i decreti amministrativi e finanziari sopracitati.

3. Estensione del campo d'applicazione del referendum facoltativo in materia di trattati internazionali

Oltre ai trattati internazionali elencati nell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., sottostanno al referendum facoltativo anche i trattati la cui concretizzazione richiede l'emanazione di leggi o decreti federali che conferiscono diritti o impongono obblighi ai privati. Al fine di ridurre il rischio di decisioni popolari contraddittorie, le modifiche legislative necessarie per la concretizzazione di un trattato possono inoltre essere incluse nel relativo decreto d'approvazione, che viene quindi sottoposto al Popolo come pacchetto unico.

4. Possibilità di presentare un testo principale e un'alternativa

Se intende adottare una modifica costituzionale, l'Assemblea federale può porre in votazione due testi alternativi. Quando emana disposizioni che sottostanno al referendum facoltativo, può invece presentare un testo principale e una variante. Se non è chiesta la votazione popolare, entra in vigore il testo principale.

5. Votazione su due iniziative popolari vertenti sullo stesso oggetto

Se due iniziative popolari vertenti sullo stesso oggetto sono presentate a date ravvicinate, l'Assemblea federale può sottoporle entrambe al voto secondo una procedura analoga a quella prevista in caso di votazione con alternative. Qualora lo desideri, può inoltre contrapporre loro un controprogetto comune e porre in votazione questi tre testi.

6. Decisione del Tribunale federale sulla validità di iniziative popolari

Qualora non sia in grado di stabilire se, in virtù dei criteri vigenti, un'iniziativa popolare debba essere dichiarata valida o nulla, l'Assemblea federale è tenuta ad adire il Tribunale federale. La decisione di quest'ultimo è vincolante.

7. Aumento del numero di firme necessarie

Il numero di firme necessarie per depositare validamente un'iniziativa popolare passa da 100 000 a 150 000. Per presentare una domanda di referendum occorrono 100 000 firme anziché le 50 000 previste dal diritto vigente. Per l'iniziativa popolare generica bastano 100 000 firme.

1.1.2 Esame delle proposte in seno alle Commissioni costituzionali

Le Commissioni costituzionali delle due Camere si sono occupate in modo approfondito delle proposte presentate dal Consiglio federale. Entrambe le Commissioni hanno dapprima esaminato i singoli strumenti proposti e hanno affrontato la questione del numero di firme necessarie soltanto alla fine delle deliberazioni. La Commissione costituzionale del Consiglio degli Stati ha in ampia misura aderito alle proposte del Consiglio federale, approvando segnatamente l'abbinamento tra affinamento degli strumenti esistenti e aumento del numero di firme necessarie.

Anche la Commissione costituzionale del Consiglio nazionale si è pronunciata a favore delle proposte volte a completare la normativa vigente in materia di diritti popolari opponendosi tuttavia all'aumento del numero delle firme necessarie per depo-

sitare un'iniziativa o una domanda di referendum. I deputati contrari a un siffatto aumento erano divisi in due gruppi: il primo era favorevole a una modifica dei diritti popolari ma rifiutava qualsiasi aumento del numero minimo di firme, ritenendo che fosse poco sensato creare nuovi strumenti e renderne nel contempo praticamente impossibile l'impiego, perlomeno da parte di talune cerchie. Il secondo gruppo voleva mantenere immutata la normativa vigente in materia di diritti popolari. Era in altri termini contrario sia all'introduzione di nuovi strumenti sia all'aumento del numero delle firme. Giacché entrambi i gruppi si opponevano a tale aumento, una minoranza composta dei deputati che sostenevano il disegno del Consiglio federale (affinamento degli strumenti esistenti in materia di diritti popolari combinata con un aumento del numero minimo di firme) ha proposto di riconsiderare le decisioni adottate in merito all'affinamento dei diritti popolari. Nell'ambito di questo riesame non si è tuttavia più delineata alcuna maggioranza a sostegno dell'iniziativa popolare generica e del referendum facoltativo in materia amministrativa e finanziaria. La Commissione ha quindi ritenuto che non valesse più la pena di sottoporre al voto di Popolo e Cantoni le piccole modifiche restanti presentandole come «riforma dei diritti popolari». Ha pertanto proposto al Consiglio nazionale di non entrare in materia sul disegno. Durante la relativa deliberazione parlamentare, il relatore della CRC ha tuttavia precisato che questo non significava che la Commissione ritenesse inutile l'adozione di nuove norme, considerata anzi necessaria a causa della crescente internazionalizzazione del diritto (Boll. Uff. 1999 N 1021 seg.). Ha quindi auspicato, sempre a nome della Commissione, che il disegno fosse ripreso in un altro contesto. Il 9 giugno 1999 il Consiglio nazionale ha approvato la proposta di non entrata in materia con 134 voti favorevoli e 15 contrari.

Il Consiglio degli Stati ha pertanto dovuto affrontare, quale seconda Camera, una situazione difficile. Da un lato infatti la sua Commissione sosteneva il disegno del Consiglio federale, che aveva persino completato con alcune proposte concernenti la questione della conformità delle iniziative popolari al diritto internazionale. Dall'altro il Consiglio nazionale aveva preso a netta maggioranza una decisione di non entrata in materia. La Commissione costituzionale ha pertanto proposto al Consiglio degli Stati di non entrare in materia presentandogli tuttavia nel contempo un'iniziativa parlamentare (99.436) in cui si chiedeva che la revisione dei diritti popolari fosse riesaminata ulteriormente. Il 30 agosto 1999 il Consiglio degli Stati ha aderito alla proposta della sua Commissione. Ha inoltre approvato l'iniziativa parlamentare 99.436 con 30 voti favorevoli e 6 contrari (Boll. Uff. 1999 S 609 segg.).

1.2 Iniziativa parlamentare della Commissione costituzionale del Consiglio degli Stati (99.436)

Nell'iniziativa parlamentare 99.436 della Commissione costituzionale del Consiglio degli Stati, intitolata «Soppressione di lacune nei diritti popolari», si chiede che il disegno del Consiglio federale del 20 novembre 1996 concernente la riforma dei diritti popolari sia riesaminato e che le proposte in grado di raccogliere la maggioranza dei voti siano recepite in un nuovo progetto al fine di colmare talune lacune della normativa vigente in materia di diritti popolari. L'obiettivo perseguito dall'iniziativa non è di agevolare o di rendere più difficoltoso l'esercizio di tali diritti bensì di colmare alcune lacune. Si chiede inoltre di stabilire se le relative proposte debbano es-

sere presentate nell'ambito di una revisione totale, di un'unica revisione parziale o di più revisioni parziali della Costituzione federale.

Con la presentazione dell'iniziativa sopraccitata, la Commissione intendeva evitare che la «riforma dei diritti popolari» si areni, poiché riteneva che sia comunque necessario adottare modifiche in questo settore. Per suffragare tale opinione ha citato due esempi concreti:

1. Il diritto vigente non stabilisce con sufficiente chiarezza come si debba procedere se un'iniziativa popolare è contraria a obblighi internazionali assunti dalla Svizzera. La Commissione ha sottolineato che questo problema sta assumendo un'importanza crescente a prescindere dalla questione di un'eventuale adesione della Svizzera all'UE. Ha inoltre precisato di aver già elaborato una proposta a tal proposito.
2. Attualmente il Popolo può modificare atti normativi di rango inferiore alla Costituzione federale o atti particolari soltanto per il tramite di iniziative costituzionali. Secondo la Commissione, l'iniziativa popolare generica e il referendum in materia di atti particolari sarebbero strumenti più appropriati per simili modifiche.

La Commissione costituzionale del Consiglio degli Stati reputava importante che le modifiche proposte al fine di colmare queste e altre lacune della normativa vigente costituiscono un insieme equilibrato, affinché siano preservati sia i diritti popolari sia la capacità d'azione dello Stato.

1.3 Lavori delle Sottocommissioni «Diritti popolari»

1.3.1 Istituzione di Sottocommissioni in seno alle due Commissioni delle istituzioni politiche

Nella seduta del 17 gennaio 2000 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati ha discusso sul modo in cui concretare l'iniziativa parlamentare 99.436. Dopo aver deciso di attuare essa stessa l'iniziativa, ha istituito una Sottocommissione¹ incaricandola di elaborare un progetto commissionale. La Sottocommissione doveva presentarle il suo rapporto tra la sessione autunnale e quella invernale del 2000.

Nella seduta del 17 febbraio 2000 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha discusso, nell'ambito dell'esame dell'iniziativa popolare concernente il referendum propositivo, sul seguito dei lavori relativi alla riforma dei diritti popolari. La Commissione si è pronunciata contro l'introduzione del referendum propositivo ma a favore di un riesame approfondito della normativa vigente in materia di diritti popolari. Ha quindi istituito una Sottocommissione² incaricandola di lavorare in collaborazione con la Sottocommissione del Consiglio degli Stati.

Su proposta dei loro presidenti e vicepresidenti, le due Sottocommissioni hanno deciso di tenere sedute comuni. Questo presupponeva che la Sottocommissione della

¹ Membri della Sottocommissione CIP-S: Dettling (presidente), Schmid Samuel (vicepresidente), Béguelin, Inderkum.

² Membri della Sottocommissione CIP-N: Cina (presidente), Gross Andreas (vicepresidente), Baader, de Dardel, Engelberger, Joder, Lustenberger, Vallender.

CIP-N aderisse al programma di lavoro scelto dalla Sottocommissione del Consiglio degli Stati, incaricata di concretizzare l'iniziativa 99.436.

1.3.2 Svolgimento dei lavori in seno alle Sottocommissioni

1.3.2.1 La questione fondamentale: il numero delle firme da raccogliere

In una prima fase le Sottocommissioni hanno chiesto a membri dell'amministrazione di fornir loro informazioni in merito al disegno del Consiglio federale del 20 novembre 1996 e alle deliberazioni svoltesi su questo disegno in seno alle Commissioni costituzionali. Dato che la questione del numero minimo di firme aveva inciso in modo determinante sul fallimento del disegno, le Sottocommissioni hanno deciso di cominciare dall'esame di questo argomento. Ritenevano infatti che se non si fosse raggiunta un'intesa a tal proposito sarebbe stato insensato esaminare i singoli strumenti e che occorresse assolutamente evitare un ulteriore fallimento del progetto.

Le Sottocommissioni hanno quindi esaminato in modo approfondito la questione delle firme necessarie per la riuscita di iniziative e domande di referendum e quella dei termini per la raccolta di tali firme. Hanno consultato rappresentanti di diversi partiti e gruppi direttamente interessati dai problemi connessi con la raccolta delle firme. Giacché le nuove tecnologie potrebbero influire sull'esercizio dei diritti popolari, hanno sentito anche la cancelliera della Confederazione, che li ha informati in merito alle innovazioni tecniche più recenti e allo stato dei lavori concernenti il progetto «Governo-E». Le Sottocommissioni hanno inoltre analizzato in modo circostanziato l'evoluzione quantitativa in materia di esercizio dei diritti popolari.

1.3.2.2 Limitare la riforma alla soppressione delle lacune della normativa vigente in materia di diritti popolari

Dopo aver esaminato la questione del numero di firme necessarie e quella dei termini di raccolta, le Sottocommissioni si sono occupate delle singole proposte di riforma dei diritti popolari. Hanno anzitutto esaminato le riforme proposte nel disegno del Consiglio federale del 20 novembre 1996. Si è tuttavia discusso anche su ulteriori proposte. Nell'ambito di tale esame le Sottocommissioni hanno cercato di rispondere alle tre domande seguenti:

1. Quali sono le lacune della normativa vigente in materia di diritti popolari?
2. Le proposte presentate contribuiscono a colmare tali lacune o è necessario cercare altre soluzioni?
3. Quale forma occorre dare ai diversi strumenti?

A tal proposito va ricordato che l'obiettivo principale non è di ampliare il ventaglio dei diritti popolari, bensì di affinare gli strumenti esistenti. Occorre procedere ad adeguamenti laddove il sistema si rivela insoddisfacente all'atto dell'applicazione pratica. Talune lacune esistono sin dall'introduzione dei diritti popolari mentre altre sono apparse soltanto di recente e sono segnatamente connesse con l'internaziona-

lizzazione del diritto. Occorre tuttavia garantire che i diritti popolari rimangano applicabili anche in un contesto mutato.

1.4 **Esame del progetto in seno alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati**

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati ha esaminato le proposte della sua Sottocommissione alla luce delle proposte divergenti e di minoranza presentate dalla Sottocommissione della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale. Condivide le conclusioni formulate dalle due Sottocommissioni, secondo le quali occorre anzitutto colmare in modo puntuale talune lacune della normativa vigente in materia di diritti popolari. Ha pertanto ripreso il progetto di atto normativo elaborato dalle Sottocommissioni, apportandovi tuttavia alcune modifiche.

2 **Linee essenziali del progetto**

2.1 **Affinamento – anziché ampliamento – degli strumenti**

La Commissione intendeva elaborare proposte in grado di ottenere la maggioranza dei voti. Il pacchetto di misure da essa proposto contiene pertanto meno proposte di quello presentato dal Consiglio federale nell’ambito della revisione totale della Costituzione federale. Non si tratta quindi di una riforma totale dei diritti popolari. Una simile riforma non è neppure considerata necessaria, poiché la normativa vigente in materia di diritti popolari ha nel complesso dato buona prova di sé. È tuttavia giunto il momento di introdurre taluni correttivi resisi necessari nel corso degli anni.

In concreto, occorre colmare due lacune del sistema vigente: ovviare all’impossibilità di presentare iniziative concernenti la modifica di atti normativi di grado inferiore alla Costituzione federale e rafforzare i diritti del Sovrano in materia di diritto internazionale per tener conto della crescente internazionalizzazione del diritto. Le due soluzioni proposte a tal fine sono l’iniziativa popolare generica e l’estensione del campo d’applicazione del referendum in materia di trattati internazionali.

Le riforme proposte non comportano un’estensione bensì una differenziazione dei diritti popolari. Non v’è quindi da attendersi che provochino un aumento delle votazioni popolari. Tali votazioni si svolgerebbero semplicemente in un momento diverso o in un’altra forma. È per esempio possibile – ed è proprio quanto ci si prefigge con la presente riforma – che contro un trattato internazionale sia promosso un referendum che, senza la modifica proposta, potrebbe essere lanciato soltanto contro la legislazione di esecuzione. In tal modo la discussione politica può essere anticipata e svolgersi prima che siano investiti tempo ed energie nell’elaborazione delle disposizioni necessarie per l’attuazione del trattato. Dal canto suo, l’introduzione dell’iniziativa popolare generica avrebbe per esempio come conseguenza che i cittadini potrebbero pronunciarsi sul principio di una richiesta da concretare a livello legislativo anziché dover votare su disposizioni costituzionali che andrebbero in realtà inserite in una legge.

Dal momento che la revisione proposta non comporta un ampliamento dei diritti popolari, bensì soltanto un adeguamento degli strumenti esistenti, non è necessario operare una «compensazione» attraverso un aumento del numero minimo di firme. Un esame approfondito ha inoltre dimostrato che un simile aumento non produrrebbe forzatamente gli effetti sperati, ossia una diminuzione delle iniziative popolari e delle domande di referendum.

2.2 Diritti popolari e internazionalizzazione crescente del diritto

La Commissione delle istituzioni politiche ha affrontato anche la questione dell'«eurocompatibilità» dei diritti popolari. In tale ambito il problema fondamentale riguarda la sorte da riservare alle iniziative popolari contrarie al diritto internazionale. Questo problema può sorgere a prescindere da un'eventuale adesione della Svizzera all'UE. Si pone infatti non soltanto nei confronti del diritto europeo bensì rispetto a tutti gli obblighi internazionali assunti dal nostro Paese. Dato che simili casi di incompatibilità sono stati sinora rari e che non v'è da attendersi un loro aumento, la Commissione è tuttavia giunta alla conclusione – cui era pervenuto anche il Consiglio federale nell'ambito delle discussioni concernenti il disegno sulla riforma dei diritti popolari da esso presentato – che per il momento non occorra adottare alcuna normativa a tal proposito (cfr. n. 2.3.4.1). Poiché l'incremento dell'attività normativa a livello sopranazionale priva viepiù i nostri concittadini delle loro possibilità di influire sulle decisioni del legislatore (anche questo problema si pone a prescindere da un'eventuale adesione all'UE), la Commissione propone di estendere il campo di applicazione del referendum in materia di trattati internazionali (cfr. n. 2.3.3).

La Commissione condivide l'opinione – espressa dal Consiglio federale nel rapporto sull'integrazione 1999 – secondo cui gli strumenti referendum e iniziativa popolare sono compatibili con l'appartenenza all'UE: «In caso di adesione all'UE non dovremmo rinunciare a nessuno dei nostri tradizionali strumenti di democrazia diretta. È però esatto che l'efficacia materiale e in parte l'efficacia legale del nostro diritto di iniziativa e di referendum sarebbe limitata in alcuni casi, questo perché i contenuti di una parte della nostra legislazione sarebbero determinati da quella dell'UE e perché le decisioni popolari contrarie alla legislazione dell'UE non potrebbero essere pienamente attuate» (Svizzera - Unione europea. Rapporto sull'integrazione 1999 del 3 febbraio 1999, FF 1999 3676). In altri termini, non è necessario modificare la normativa concernente i diritti popolari in vista di un'adesione all'UE. L'adesione può tutt'al più comportare una limitazione del campo d'applicazione di tali diritti. Dopo aver esaminato studi relativi ai conflitti che avrebbero potuto sorgere in merito a testi posti in votazione negli anni Novanta, il Consiglio federale è tuttavia giunto alla conclusione che «in realtà il numero di conflitti effettivi sarebbe stato esiguo. Infatti, perché un conflitto potenziale diventi un conflitto reale è necessario da una parte che il referendum venga richiesto da 50 000 cittadine e cittadini e, dall'altra, che il Popolo, rispettivamente il Popolo e i Cantoni accettino il referendum o l'iniziativa messi in votazione. Non è quindi necessario limitare i diritti popolari, se si considera che la quasi totalità dei conflitti potenziali con il diritto comunitario non sfocerebbe in un conflitto reale con quest'ultimo» (Svizzera - Unione europea. Rapporto sull'integrazione 1999 del 3 febbraio 1999, FF 1999 3678).

La Commissione delle istituzioni politiche ritiene quindi che non sia necessario modificare taluni diritti popolari in vista di un'eventuale adesione all'Unione europea. Qualora la questione dell'adesione dovesse un giorno tornare d'attualità e si rivelasse necessario procedere ad alcuni adeguamenti, la normativa concernente i diritti popolari sarà modificata di conseguenza. Nel rapporto sull'integrazione 1999 il Consiglio federale si è impegnato a esaminare in modo approfondito diverse soluzioni volte a evitare conflitti tra il diritto comunitario e le decisioni popolari. Intende inoltre presentare al Parlamento, nell'ambito di un'eventuale messaggio sull'adesione della Svizzera all'UE, proposte concrete concernenti strumenti che consentano di risolvere i conflitti più manifesti. Considerati gli eventi politici più recenti, non v'è da attendersi che un simile messaggio sia presentato in un prossimo futuro. Dal momento che i due progetti hanno scadenze diversi, sarebbe inopportuno abbinare alla presente riforma dei diritti popolari, realizzabile a breve termine, un adeguamento della normativa in vista di un'adesione all'UE.

2.3 Esame delle singole proposte di riforma

2.3.1 Aumento del numero delle firme/abbreviazione del termine di raccolta

2.3.1.1 Evoluzione quantitativa in materia di esercizio dei diritti popolari

Nel messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale il Consiglio federale ha illustrato il divario creatosi negli anni tra il numero complessivo degli aventi diritto di voto e il numero delle firme necessarie per depositare un'iniziativa popolare o una domanda di referendum. Nel 1977 tale numero è stato innalzato da 50 000 a 100 000 firme per le iniziative popolari e da 30 000 a 50 000 firme per le domande di referendum. Questo aumento non è tuttavia proporzionato all'evoluzione demografica. Se nel 1891 il rapporto tra il numero di firme necessarie per la riuscita di un'iniziativa popolare e il numero di aventi diritto di voto era circa del 7 per cento, prima della riforma del 1977 tale rapporto è sceso all'1,3 per cento, per risalire in seguito al 2,6 per cento e ridiscendere di nuovo al 2,2 per cento. Nel messaggio del 1996 il Consiglio federale ha quindi dichiarato di ritenere necessario un aumento del numero delle firme richieste (FF 1997 I 422 seg.).

Dopo aver esaminato diverse statistiche, la Commissione è tuttavia giunta alla conclusione che non basta fondarsi sui dati demografici per valutare la necessità di aumentare il numero di firme necessarie. Altri dati hanno infatti fornito indicazioni interessanti. Dalla valutazione del materiale statistico è emerso quanto segue:

1. La proporzione tra domande di referendum riuscite e testi sottostanti al referendum è rimasta stabile

Nell'ultimo trentennio l'Assemblea federale ha adottato 864 progetti sottostanti al referendum. Nei cento anni precedenti (dal 1871) ne aveva adottati soltanto 1010. Nell'ultimo trentennio è riuscita una domanda di referendum su 13,5 progetti parlamentari, nel secolo precedente una domanda su 13,8 progetti. L'aumento assoluto del numero di referendum è quindi dovuto anche all'incremento dell'attività legislativa delle autorità. Lo sviluppo dello Stato fornitore di prestazioni ha infatti determi-

nato un ampliamento considerevole del campo di attività delle autorità, che legiferano in un numero viepiù crescente di settori. Questo spinge naturalmente un numero sempre più elevato di cerchie a ricorrere al referendum. La proporzione tra il numero di testi sottostanti al referendum e i casi in cui quest'ultimo è stato effettivamente lanciato è tuttavia rimasta stabile. Come in precedenza, il termine di referendum scade infatti inutilizzato per il 94 per cento dei testi: secondo Sciarini e Trechsel, dal 1947 il referendum è stato lanciato in ogni legislatura contro il 6 per cento circa dei testi sottostanti a referendum. Questa proporzione ha superato il 10 per cento soltanto nel corso di due legislature, ossia tra il 1975 e il 1979 e tra il 1987 e il 1991³.

2. L'evoluzione quantitativa delle domande di referendum riuscite non è lineare

L'evoluzione quantitativa del referendum facoltativo non è lineare. In taluni periodi il referendum è infatti stato lanciato molto frequentemente, in proporzione al numero dei testi adottati dal Parlamento; in altri non è praticamente stato mai promosso. Alcuni esempi: nel periodo di crisi tra il 1932 e il 1935 il referendum è riuscito contro il 16 per cento dei progetti parlamentari. Durante la legislatura 1975-1979 è stato lanciato con successo contro il 14 per cento di tali progetti. A questi anni di frenesia referendaria si sono alternati periodi di vera e propria bonaccia. Negli anni Cinquanta e Sessanta il referendum è stato lanciato molto raramente. Il punto più basso è stato raggiunto negli anni 1955-1959, periodo in cui soltanto l'1 per cento dei testi approvati dal Parlamento ha dovuto essere posto in votazione; anche negli anni tra il 1963 e il 1971 si è superato di poco il 2 per cento. In quel periodo l'economia si trovava in una fase di alta congiuntura e il consenso politico era elevato poiché tutti i partiti e i gruppi si ritenevano ben integrati nel sistema e non sentivano pertanto la necessità di ricorrere al referendum. Soltanto l'avvento dei movimenti di opposizione degli anni Settanta ha dato nuova linfa all'istituto referendario. Va infine rilevato che nell'ultima legislatura (1995-1999) il referendum è stato lanciato con successo contro il 9 per cento dei testi adottati dal Parlamento.

È quindi improbabile che in avvenire il numero dei referendum cresca in modo esponenziale. Non è soltanto il numero degli atti normativi sottostanti a referendum – pure stabilizzatosi durante l'ultima legislatura – a determinare la propensione dei cittadini per l'uso di questo strumento, bensì anche il contesto economico e politico. Più le autorità riescono a integrare i diversi gruppi nel sistema, in altri termini, meglio riescono a elaborare progetti in grado di raccogliere il più ampio consenso possibile, meno i cittadini ricorrono al referendum. Le autorità riusciranno più o meno bene in questo intento a seconda del contesto sociale ed economico.

3. La maggior parte delle votazioni popolari concerne testi che sottostanno al referendum obbligatorio

Nel loro studio, Sciarini e Trechsel spiegano che il 45 per cento delle votazioni popolari indette dal 1947 a oggi riguardavano oggetti sottostanti al referendum obbligatorio, mentre l'iniziativa popolare e il referendum facoltativo sono stati all'origine di tali scrutini rispettivamente nel 28 e nel 26 per cento dei casi⁴. Dagli anni Settanta, il numero degli atti normativi dell'Assemblea federale che sottostanno al referen-

³ Pascal Sciarini e Alexander H. Trechsel: *Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?* In: *Revue suisse de science politique*, numero speciale «La réforme des institutions», vol. 2 1996, pag. 213.

⁴ Sciarini/Trechsel, pag. 211.

dum obbligatorio ha subito un forte incremento. Il tanto deplorato aumento delle votazioni popolari è quindi riconducibile più alla crescente attività delle autorità che non a una propensione dei cittadini per l'iniziativa o per il referendum.

4. Soprattutto i partiti stentano a raccogliere le firme necessarie per la riuscita di un'iniziativa popolare

Dagli anni Settanta si registra un aumento considerevole delle iniziative popolari. Il successo di tali iniziative non è tuttavia sempre scontato. Dal 1977 un'iniziativa su tre non è infatti riuscita per insufficienza del numero di firme.

Da uno studio della Cancelleria federale⁵ risulta che dal 1977 i partiti politici stentano particolarmente a raccogliere le firme necessarie per la riuscita di un'iniziativa popolare. Secondo tale studio, ventisei iniziative popolari (ossia il 25% delle iniziative riuscite in questo lasso di tempo) sono riuscite soltanto di stretta misura. Diciotto di queste ventisei iniziative sono state promosse da partiti della coalizione di Governo. Venti delle cinquantaquattro iniziative popolari lanciate da partiti in questo lasso di tempo non sono riuscite. I partiti sono quindi riusciti a condurre in porto senza fatica soltanto sedici delle cinquantaquattro iniziative popolari da essi promosse. Va inoltre rilevato che nessuna delle iniziative depositate con oltre 140 000 firme è stata lanciata da un partito. Tali iniziative sono infatti state promosse da associazioni o da comitati ad hoc. Un ulteriore aumento del numero di firme necessarie rischierebbe pertanto di trasformare l'iniziativa popolare in uno strumento riservato esclusivamente alle associazioni.

5. Il Popolo aderisce sovente alle decisioni o alle raccomandazioni di voto delle autorità

Sciarini e Trechsel hanno verificato con quale frequenza, dal 1947 al 1995, il Popolo ha votato conformemente a quanto deciso o raccomandato dalle Camere federali. I due studiosi hanno constatato che il Sovrano si è pronunciato nello stesso senso dell'Assemblea federale nel 77 per cento dei casi. Le autorità hanno goduto di un sostegno particolarmente elevato (93%) in occasione delle votazioni su iniziative popolari che il Parlamento aveva raccomandato di respingere. Nelle votazioni concernenti testi sottostanti al referendum obbligatorio, il Popolo ha sostenuto le autorità nel 78 per cento dei casi. La situazione è invece diversa per quanto concerne il referendum facoltativo: il 6 per cento circa dei progetti parlamentari è stato posto in votazione in seguito alla riuscita di una domanda di referendum. Il Popolo ha approvato il 57 per cento di questi progetti. Secondo Sciarini e Trechsel, questo non significa tuttavia che il Popolo disapprovi in misura crescente l'operato delle autorità. Le statistiche rivelerebbero anzi che negli ultimi anni il sostegno di cui godono le autorità è aumentato⁶.

⁵ Documento della Cancelleria federale svizzera, Sezione dei diritti politici, 28 maggio 2000.
⁶ Sciarini/Trechsel, pag. 213 segg.

6. L'aumento del numero delle firme potrebbe favorire la formazione di alleanze «contro natura»

La Cancelleria federale ha studiato la composizione dei comitati referendari dal 1977 a oggi⁷. Sino al 1977, anno in cui è stato aumentato il numero di firme valide richieste, i referendum lanciati da coalizioni di gruppi riuscivano molto raramente. Dal 1977 il numero di queste coalizioni è invece aumentato considerevolmente. Venticinque dei cinquantasette referendum da allora riusciti sono infatti stati lanciati da simili coalizioni. In sedici di questi venticinque casi la coalizione era inoltre eterogenea; in altri termini, gruppi con tendenze politiche divergenti si sono uniti con il solo intento di impedire l'approvazione di una legge. Per esempio, nel 1977 l'associazione «Sì alla vita» ha condotto la sua campagna referendaria contro la nuova normativa in materia di interruzione della gravidanza fianco a fianco con l'organizzazione che si batteva per la depenalizzazione dell'aborto. Nel 1993 l'impresa Denner e l'Associazione svizzera dei piccoli e medi contadini (VKMB) si sono battute insieme contro la revisione della legge sull'agricoltura. L'esempio più recente è quello del referendum contro gli Accordi bilaterali con l'UE, lanciato congiuntamente da diverse organizzazioni di destra e di sinistra.

In votazione popolare le probabilità di successo dei referendum lanciati da coalizioni eterogenee sono inferiori di circa il 25 per cento rispetto a quelle dei referendum promossi da gruppi omogenei. V'è tuttavia da temere che un ulteriore aumento del numero di firme richieste comporti un incremento delle alleanze «contro natura» tra gruppi disposti a fare astrazione da considerazioni di natura ideologica al fine di raccogliere le firme necessarie. Va rilevato che l'aumento del numero delle firme intervenuto nel 1977 sembra aver già reso più difficoltosa la raccolta delle firme da parte di gruppi non coalizzati. Quattordici dei quindici referendum non riusciti dal 1977 sono infatti stati lanciati da gruppi che agivano da soli. Non è quindi sorprendente che le coalizioni si moltiplichino. Un aumento del numero delle firme richieste non farebbe che rinsaldare i ranghi dell'opposizione. Queste «alleanze contro natura» potrebbero assumere un carattere stabile e opporsi sistematicamente ai progetti proposti dalle autorità. In una democrazia di concordanza quale la nostra potrebbe rivelarsi più difficile trattare con simili alleanze che non con gruppi omogenei.

2.3.1.2 La raccolta delle firme nella prassi

Nella parte del messaggio sulla revisione della Costituzione federale dedicata alla riforma dei diritti popolari il Consiglio federale sosteneva che l'aumento del numero degli aventi diritto di voto e i migliori mezzi di comunicazione oggi disponibili facilitano considerevolmente la raccolta delle firme (FF 1997 I 423). Le Sottocommissioni desideravano discutere questa e altre questioni con rappresentanti di gruppi e partiti che hanno già raccolto firme a sostegno di iniziative popolari o domande di referendum. Hanno pertanto sentito le persone seguenti:

- Beat Ringger, presidente del comitato d'iniziativa «retrotraffico» (comitato d'iniziativa per il dimezzamento del traffico stradale);
- Pierre Triponez, direttore dell'Unione svizzera delle arti e mestieri;

⁷ Documento della Cancelleria federale svizzera, Sezione dei diritti politici, 28 maggio 2000.

- Aliko Panayides, sostituto del segretario generale dell'UDC;
- Jean-François Steiert, segretario generale del PSS.

Le persone consultate hanno espresso, pur con qualche sfumatura, opinioni concordi. Tutte ritengono che il lancio di un referendum o di un'iniziativa popolare rappresenti un'operazione defatigante e dispendiosa. Rilevano inoltre che le difficoltà non sono diminuite rispetto al passato e che sono anzi sorti nuovi problemi che compensano ampiamente le eventuali agevolazioni risultanti dall'evoluzione demografica. Gli interpellati hanno segnatamente formulato le osservazioni seguenti:

1. Mancano luoghi pubblici per la raccolta delle firme

Le persone consultate deplorano il fatto che, a causa del successo riscosso dal voto per corrispondenza, i locali di voto non siano più utilizzati come luogo per la raccolta delle firme. Sostengono che in passato siffatti locali erano il luogo più appropriato per raccogliere firme poiché vi si riunivano persone interessate alle questioni politiche e aventi diritto di voto nel relativo Comune. Rilevano che oggi occorre invece avvicinare i cittadini davanti ai centri commerciali o in luoghi analoghi, dove è difficile attirare l'attenzione dei passanti su questioni politiche. Secondo gli interpellati, la raccolta delle firme risulta un po' più agevole in luoghi in cui si svolgono attività meno febbrili, come per esempio festival musicali, concerti o manifestazioni simili, benché l'attività politica non sia sempre gradita nell'ambito di tali manifestazioni, che sono di carattere privato.

2. Le organizzazioni tradizionali ricorrono con una certa frequenza al mailing e alle pubblicazioni mentre i comitati ad hoc dipendono dalla strada

I comitati ad hoc raccolgono la maggior parte delle firme nei luoghi pubblici. Le organizzazioni tradizionali (partiti e associazioni) ricorrono invece in ampia misura al mailing o all'inserzione di annunci nelle loro pubblicazioni o in pubblicazioni aventi la stessa tendenza politica. Un comitato costituito unicamente al fine di lanciare un'iniziativa popolare o un referendum non può contare a priori su membri disposti ad assicurargli il loro appoggio e deve pertanto raccogliere le firme nelle strade. Questa operazione richiede molto tempo e il lavoro di un gran numero di persone. Secondo le cifre avanzate, in un'ora è possibile raccogliere dalle dieci alle quaranta firme. Il comitato «retrotraffico» ha dedicato 7000-8000 ore alla raccolta delle firme a sostegno della sua iniziativa popolare. La situazione è un poco diversa per quanto concerne le organizzazioni tradizionali, che si procurano parte delle firme necessarie rivolgendosi direttamente ai loro membri.

3. Internet non si è (ancora) affermato come strumento per la raccolta delle firme

Le persone consultate rilevano che la raccolta delle firme attraverso Internet ha finora dato scarsi risultati. Tutti i comitati pubblicano su Internet le liste destinate alla raccolta delle firme. Simili liste sono tuttavia poco utilizzate dai cittadini. Taluni interpellati sostengono che per il momento Internet è accessibile a un numero troppo limitato di persone ma che la situazione evolverà. Altri affermano invece che anche in futuro Internet contribuirà in esigua misura alla raccolta delle firme poiché ritengono che sia quasi più difficile suscitare l'interesse dei cittadini con tale strumento che non nei luoghi pubblici.

4. L'esercizio dei diritti popolari costa caro

Le persone consultate hanno fornito anche indicazioni concernenti le spese connesse con il lancio di un'iniziativa o di un referendum. Si è sostenuto a più riprese che la raccolta di ogni singola firma implica una spesa di cinque franchi. Uno degli interpellati ha valutato a circa 250 000 franchi il costo di un referendum e a circa 500 000 franchi quello di un'iniziativa. Un altro ha parlato di «rincarare» dei diritti popolari, precisando che, se in passato al suo partito bastavano circa 50 000 franchi per promuovere un'iniziativa popolare, attualmente è necessario un importo quasi cinque volte superiore. Un aumento del numero di firme richieste renderebbe ancora più costoso l'esercizio dei diritti popolari.

5. La politica subisce una concorrenza accresciuta da parte di offerte di svago di natura commerciale

Si è constatato che diventa sempre più difficile trovare persone disposte a dedicare tempo a un'attività politica. Oggi ai cittadini sono offerte molteplici possibilità di svago. All'adesione a un'associazione o a un partito politico si preferisce di gran lunga la frequentazione di un centro fitness. Va inoltre rilevato che la democrazia diretta implica processi decisionali di lunga durata. Chi passa un sabato mattina davanti a un centro commerciale, sotto una pioggia torrenziale, e raccoglie cinquanta firme a sostegno di un'iniziativa popolare su cui potrà magari pronunciarsi quattro anni più tardi (diciotto mesi per la raccolta delle firme e successiva trattazione da parte del Consiglio federale e del Parlamento), si chiederà probabilmente se il gioco valga veramente la candela, tanto più che vi sono forti probabilità che l'iniziativa sia respinta in votazione popolare. Molte persone sono abituate, sia nella vita privata che in quella professionale, a processi decisionali più rapidi.

6. L'abbreviazione del termine per la raccolta delle firme a sostegno di iniziative popolari crea problemi soprattutto ai comitati ad hoc

Le persone consultate ritengono che sarebbe quasi impossibile abbreviare il termine per la raccolta delle firme a sostegno di una domanda di referendum. Per quanto concerne invece l'iniziativa popolare, i rappresentanti delle organizzazioni tradizionali non si pronunciano né a favore né a sfavore di una riduzione di tale termine. Rilevano infatti che un'abbreviazione comporterebbe non soltanto svantaggi bensì anche vantaggi, poiché l'attuale termine di diciotto mesi è lungo e può creare problemi di motivazione. La situazione è invece radicalmente diversa per quanto concerne i gruppi costituiti esclusivamente al fine di lanciare un'iniziativa popolare. Tali gruppi necessitano di tempo per creare l'infrastruttura necessaria e sviluppare la loro rete di comunicazioni. L'abbreviazione del termine per la raccolta delle firme non consentirebbe praticamente più ai comitati ad hoc di presentare iniziative popolari.

2.3.1.3 L'ingresso delle nuove tecnologie

Le tecnologie della comunicazione e dell'informazione si sviluppano velocemente. Occorre pertanto chiedersi quale sia il loro impatto sulla democrazia diretta, settore in cui la comunicazione e l'informazione svolgono un ruolo fondamentale. A tal

proposito le Sottocommissioni hanno interpellato la cancelliera della Confederazione, che le ha informate sugli attuali progetti in materia di «Governo-E».

La cancelliera ha dichiarato che la Cancelleria federale sta esaminando in modo approfondito la possibilità di introdurre il voto elettronico e la raccolta delle firme per via elettronica e che si sta elaborando un progetto a tal fine. Permangono tuttavia molti ostacoli tecnici da affrontare, segnatamente per quanto concerne la sicurezza. La Cancelleria federale ritiene pertanto che occorrerà attendere ancora alcuni anni prima che il cittadino possa scegliere se votare via e-mail, per corrispondenza o recandosi alle urne.

2.3.1.4 Conclusioni

1. Nessun aumento del numero delle firme richieste

Dopo aver esaminato le informazioni raccolte dalla sua Sottocommissione, la maggioranza commissionale è giunta alla conclusione che numerosi motivi di carattere materiale – e non soltanto la resistenza che vi sarebbe da attendersi da parte dei cittadini – si oppongono a un aumento del numero di firme necessarie per la presentazione di un’iniziativa popolare o di una domanda di referendum. Un siffatto aumento trasformerebbe ancor più i diritti popolari in strumenti riservati esclusivamente alle associazioni. I partiti e i gruppi ad hoc non potrebbero praticamente più lanciare un referendum, e ancor meno promuovere un’iniziativa popolare. L’esercizio dei diritti popolari comporterebbe inoltre spese più elevate e sarebbe quindi riservato a chi dispone di notevoli risorse finanziarie.

Si è inoltre constatato che il miglioramento delle possibilità di informazione e di comunicazione non ha reso più agevole la raccolta delle firme. A causa dell’individualismo crescente e della parziale spoliticizzazione della società ad esso connessa, occorre infatti compiere sforzi maggiori per suscitare l’interesse del cittadino. L’introduzione del voto per corrispondenza ha inoltre reso ulteriormente difficoltosa la raccolta di firme e non è per niente certo che in avvenire le nuove tecnologie contribuiscano ad agevolarla. Per il momento tale non è manifestamente il caso. Del resto, l’introduzione del voto elettronico e della raccolta delle firme per via elettronica si iscrive in un progetto a lungo termine e non influirà quindi in alcun modo sulla presente riforma dei diritti popolari.

D’altro canto, i vantaggi che la democrazia diretta comporta per il sistema politico non devono essere sottovalutati. A questo proposito si pensi all’elevato livello di informazione della popolazione e alla funzione integratrice della consultazione popolare. L’esercizio dei diritti popolari non deve pertanto diventare appannaggio esclusivo di associazioni o persone dotate di ingenti risorse finanziarie.

A queste argomentazioni si potrebbe replicare che dagli inizi della democrazia diretta a oggi la proporzione tra firme necessarie per presentare un’iniziativa o una domanda di referendum e aventi diritto di voto si è fortemente ridotta. Inoltre, migliori mezzi di comunicazione facilitano considerevolmente il compito dei promotori di iniziative. L’aumento delle votazioni popolari potrebbe anche rivelarsi nefasto per la democrazia. Se sollecitato continuamente, il Sovrano potrebbe finire per disinteressarsi delle questioni sottopostegli. Una minoranza commissionale ritiene che la democrazia diretta stia prendendo il sopravvento su quella indiretta. Sottolinea che i

cittadini dovrebbero poter avere nuovamente l'impressione che i loro rappresentanti sono in grado di decidere autonomamente e che le elezioni sono quindi un evento importante. Rileva che se gli atti normativi elaborati dalle autorità sono continuamente rimessi in forse rallentando il processo decisionale, si dà piuttosto l'impressione di un Parlamento impotente.

2. Divieto di remunerare la raccolta di firme

Pur essendo pienamente cosciente di questo problema, la Commissione ritiene, per i motivi sopraesposti, che l'aumento del numero di firme richieste non sia un mezzo efficace per rafforzare la democrazia indiretta. Altre misure – da adottare a livello legislativo – potrebbero rivelarsi più efficaci. V'è per esempio da chiedersi se la legge non debba vietare la remunerazione delle persone incaricate di raccogliere firme a sostegno di un'iniziativa popolare o di una domanda di referendum. In tal modo la democrazia diretta perderebbe la nomea di «democrazia venale» che le è talvolta rimproverata. I cittadini devono essere chiamati alle urne per pronunciarsi su oggetti controversi e non perché gruppi o persone dotati di ingenti risorse finanziarie lo desiderano. La Commissione delle istituzioni politiche propone pertanto il postulato seguente:

«Il Consiglio federale è incaricato di esaminare l'opportunità di punire penalmente la remunerazione di quanti raccolgono firme a sostegno di un'iniziativa o di una domanda di referendum a livello federale e cantonale».

3. Iscrizione dei termini di raccolta nella Costituzione federale e abbreviazione del termine per le iniziative popolari

Per quanto concerne i referendum, la Commissione ritiene non sia necessario abbreviare il termine di raccolta delle firme. In meno di cento giorni è infatti praticamente impossibile raccogliere 50 000 firme. La Commissione si è invece pronunciata (con quattro voti favorevoli e quattro contrari, due astensioni e il voto preponderante del presidente) a favore di una riduzione da diciotto a dodici mesi del termine per la raccolta delle firme a sostegno di iniziative popolari. Come indicato chiaramente da talune persone sentite dalle Sottocommissioni, termini di raccolta troppo lunghi possono creare problemi agli stessi promotori, influenzando negativamente sulla loro motivazione. Un progetto politico che si protrae troppo a lungo rischia infatti di non suscitare più alcun interesse né alcun entusiasmo. Un'abbreviazione del termine potrebbe essere compensata da una migliore organizzazione della raccolta delle firme e consentire di accelerare il processo decisionale. Dal momento che il presente progetto offre al cittadino uno strumento supplementare, l'iniziativa popolare generica, è inoltre pienamente giustificato subordinare il lancio di un'iniziativa a condizioni un po' più severe.

Una minoranza commissionale si oppone all'abbreviazione del termine di raccolta sostenendo che, come emerso dalle consultazioni svoltesi in seno alle Sottocommissioni, termini più brevi non porrebbero problemi alle organizzazioni tradizionali che dispongono dell'infrastruttura appropriata ma metterebbero in difficoltà i gruppi più piccoli e i comitati ad hoc, che necessitano di tempo per organizzarsi adeguatamente. Tale minoranza rileva che i diritti popolari non dovrebbero poter essere esercitati soltanto dai gruppi ben organizzati e dovrebbero consentire di tutelare anche interessi che non sono rappresentati da alcuna organizzazione. Sostiene infine che, giacché il progetto proposto non comporta un ampliamento sostanziale dei diritti popolari, un'abbreviazione dei termini potrebbe compromettere l'equilibrio complessivo della

presente riforma e pregiudicarne l'attuazione, impedendo quindi di procedere alle necessarie modifiche.

La Commissione si è invece pronunciata all'unanimità in favore dell'iscrizione dei termini di raccolta nella Costituzione federale. Alla stessa stregua del numero di firme richieste, tali termini sono infatti una delle condizioni fondamentali cui devono adempiere i comitati referendari e di iniziativa.

2.3.2 Iniziativa popolare generica e iniziativa legislativa

2.3.2.1 Valutazione della necessità di adottare misure

In virtù del diritto vigente, 100 000 aventi diritto di voto possono chiedere la revisione totale o parziale della Costituzione federale presentando un'iniziativa popolare. I promotori di iniziative non possono tuttavia agire direttamente a livello legislativo. Di conseguenza, materie che dovrebbero indiscutibilmente essere disciplinate da atti normativi di rango inferiore alla Costituzione sono trattate a livello costituzionale. Qualora le relative iniziative popolari fossero (o fossero state) accettate, la Costituzione federale contemplerebbe per esempio disposizioni che prescrivono una domenica senz'auto ogni stagione o una velocità massima di trenta chilometri orari nelle località. Secondo il messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996, oltre la metà delle iniziative popolari allora annunciate o pendenti avrebbe potuto essere realizzata in sede legislativa (FF 1997 I 414).

La Commissione ritiene che questa situazione sia insoddisfacente, non soltanto per motivi di «estetica costituzionale», ma anche perché è evidente che gli aventi diritto di voto sentono il bisogno di intervenire nelle decisioni politiche prese a un livello inferiore a quello costituzionale. Costretti ad agire a livello costituzionale, non possono sempre formulare le loro proposte con la precisione desiderata. La mancanza di uno strumento che consenta al Popolo di procedere a modifiche di atti normativi di rango inferiore alla Costituzione federale è una lacuna del sistema dei diritti popolari cui occorre porre rimedio.

2.3.2.2 L'iniziativa popolare generica, uno strumento che consente di agire al livello normativo adeguato

La Commissione ritiene che l'iniziativa popolare generica sia uno strumento adeguato per colmare la lacuna esistente nell'attuale sistema dei diritti popolari. Tale istituto consente infatti a 100 000 aventi diritto di voto di chiedere l'adozione, la modifica o l'abrogazione di disposizioni costituzionali o legislative presentando un'iniziativa formulata come proposta generica. Se condivide l'iniziativa – o se quest'ultima è accettata dal Popolo nell'ambito di una votazione preliminare –, l'Assemblea federale elabora le modifiche costituzionali e/o legislative destinate a concretizzarla.

Questo strumento presenta segnatamente i vantaggi seguenti:

1. Consente di agire a un *livello diverso da quello costituzionale*. In altri termini, introduce la possibilità di disciplinare a un livello inferiore questioni che non meritano di figurare nella Costituzione federale.

2. Consente di abrogare o modificare, per il tramite dell'iniziativa popolare, disposizioni legislative in vigore. Funge pertanto da *referendum legislativo a posteriori*. Chi intende modificare una legge federale non è quindi più costretto a eludere l'impossibilità di intervenire a livello legislativo chiedendo una revisione della norma costituzionale su cui si fonda tale legge al fine di determinarne l'ulteriore modifica. Si spera che l'introduzione di questo strumento contribuisca a diminuire il numero dei progetti di legge bloccati mediante referendum, dal momento che gli aventi diritto di voto potranno intervenire in modo mirato su disposizioni legislative in vigore di cui non sono soddisfatti.
3. In una legge si possono *iscrivere disposizioni più precise* che non nella Costituzione federale. Di conseguenza le richieste dei promotori dell'iniziativa possono essere attuate in modo più dettagliato.
4. I promotori di iniziative possono formulare le loro richieste in termini generici *senza dover elaborare testi normativi*. Questo consente di presentare proposte anche a gruppi che non dispongono delle conoscenze giuridiche necessarie per elaborare norme di diritto.
5. L'*Assemblea federale* dispone di un certo *margin*e di manovra, poiché può scegliere il livello normativo adeguato. Ha quindi la possibilità di compiere anche una valutazione politica. Può inoltre elaborare disposizioni conformi alla Costituzione federale e al diritto internazionale.

2.3.2.3 Iniziativa popolare generica e/o iniziativa legislativa?

Anche l'iniziativa legislativa elaborata consentirebbe al cittadino di intervenire a un livello inferiore a quello costituzionale. Per perorare l'introduzione di un siffatto strumento si potrebbe sostenere che i cittadini devono avere la possibilità di chiedere modifiche legislative presentando progetti elaborati e che chi ha un'idea concreta in merito alla forma di tali modifiche deve poter optare per una via più diretta di quella dell'iniziativa popolare generica.

La Commissione ritiene tuttavia che l'iniziativa legislativa comporti troppi problemi:

1. Cosa succede se un'iniziativa legislativa è incostituzionale o non è conforme al diritto internazionale? La valutazione della costituzionalità di un atto normativo è talvolta relativamente complessa e non è sempre facile pronunciarsi in modo univoco. L'introduzione dell'iniziativa legislativa comporterebbe pertanto il rischio che discussioni sulla conformità alla Costituzione e al diritto internazionale prevalgano sull'esame del contenuto delle iniziative. Nel caso dell'iniziativa popolare generica, l'Assemblea federale può invece determinare il livello normativo adeguato sulla base di un esame circostanziato ed elaborare norme conformi al diritto internazionale.
2. Sotto il profilo tecnico, l'elaborazione di testi di legge può rivelarsi estremamente complessa rispetto a quella di disposizioni costituzionali, di regola succinte e formulate in termini generici. Spesso occorre tener conto di molti dettagli e stabilire nessi con altre leggi. V'è pertanto da chiedersi se l'elaborazione di disposizioni legislative complesse non sia un compito troppo ar-

duo per un comitato d'iniziativa, salvo nei casi in cui quest'ultimo può far capo a periti. Il fatto di demandare i lavori preliminari ai comitati d'iniziativa potrebbe incidere negativamente sulla qualità della legislazione. Nel caso dell'iniziativa popolare generica il lavoro tecnico spetta invece alle autorità. I comitati d'iniziativa possono quindi formulare le loro richieste senza doversi preoccupare dei dettagli di tecnica legislativa.

3. Dal momento che l'Assemblea federale non è autorizzata a modificare il testo di un'iniziativa legislativa elaborata, il Consiglio degli Stati non avrebbe più voce in capitolo e non potrebbe quindi tutelare gli interessi dei Cantoni.

2.3.2.4 Peculiarità dell'iniziativa popolare generica

Il nuovo strumento dell'iniziativa popolare generica ha le peculiarità seguenti:

1. L'iniziativa popolare generica è introdotta quale complemento all'iniziativa popolare per la revisione totale della Costituzione e all'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione formulata come progetto elaborato. L'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione formulata come proposta generica è soppressa.
2. I comitati di iniziativa devono indicare nelle liste delle firme in quale forma intendono depositare la loro richiesta. Se scelgono l'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione, l'Assemblea federale non può apportarvi alcuna modifica. L'articolo 68 della legge federale sui diritti politici deve essere completato di conseguenza.
3. L'iniziativa popolare generica può essere presentata soltanto in forma di proposta generica. Questo non esclude tuttavia che i promotori dell'iniziativa formulino la loro richiesta in modo preciso. Quando concretizza l'iniziativa, l'Assemblea federale non è tenuta a riprendere alla lettera il testo presentato dai promotori. Deve tenere pienamente conto del contenuto delle richieste presentate ma può trasporlo nella veste giuridica e legislativa appropriata. Anche secondo la prassi vigente in materia di iniziative popolari presentate in forma di proposta generica i promotori possono formulare le loro richieste in modo preciso. Sinora sono state presentate undici iniziative popolari in forma di proposta generica che erano in parte formulate in modo relativamente concreto (p. es. rinviando a determinate disposizioni costituzionali). L'Assemblea federale ha dichiarato valide tutte queste iniziative. Questa prassi dovrà essere seguita anche per quanto concerne l'iniziativa popolare generica. Anche l'Assemblea federale avrà interesse a che i promotori di un'iniziativa esprimano le loro richieste in modo relativamente preciso, poiché disporrà di migliori linee direttive per l'attuazione dell'iniziativa e sarà meno esposta ad accuse di manipolazione.
4. L'iniziativa popolare generica consente di chiedere modifiche costituzionali e legislative ma non la modifica di atti particolari. Si propone di limitare il diritto di iniziativa del Sovrano alle norme generali e astratte e di escludere i singoli atti. Un'iniziativa popolare generica vertente su atti individuali e concreti non è tuttavia dichiarata nulla bensì attuata a livello costituzionale.

5. Per depositare un'iniziativa popolare generica devono essere raccolte 100 000 firme. La possibilità di formulare le richieste in modo relativamente preciso rende tale strumento sufficientemente allettante. Non è quindi necessario ridurre il numero delle firme richieste per accrescerne ulteriormente l'attrattiva. Una minoranza commissionale propone anzi di aumentare tale numero a 120 000 firme, poiché ritiene che l'introduzione dell'iniziativa popolare generica comporti un'estensione dei diritti popolari e offra quindi nuove possibilità ai promotori di iniziative. Secondo tale minoranza, sarebbe pertanto giustificato compensare una siffatta estensione subordinando l'esercizio di questo diritto a condizioni un po' più severe, anche perché l'aumento proposto sarebbe minimo se confrontato con l'evoluzione demografica. La maggioranza commissionale rifiuta tuttavia di prevedere condizioni più restrittive, poiché in caso contrario l'iniziativa popolare generica non eserciterebbe più alcuna attrattiva sui cittadini. Questi ultimi sceglierebbero quindi la soluzione «più a buon mercato», ossia l'iniziativa popolare elaborata, anche quando l'oggetto della loro richiesta non merita di figurare nella Costituzione federale.
6. L'Assemblea federale può contrapporre un controprogetto all'iniziativa popolare generica. Contrariamente a quanto previsto nel messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996, il controprogetto può essere sottoposto al Popolo senza dover attendere che quest'ultimo si sia pronunciato sul principio dell'iniziativa. Questo modo di procedere consente di risparmiare tempo e di evitare una seconda votazione. Presuppone tuttavia che l'Assemblea federale concretizzi l'iniziativa sin dall'inizio. In altri termini, l'Assemblea federale può contrapporre un controprogetto soltanto dopo aver elaborato le disposizioni costituzionali o legislative necessarie per attuare la richiesta dei promotori. Se si tratta di disposizioni costituzionali, il progetto e il controprogetto sono sottoposti al voto del Popolo e dei Cantoni. Se si tratta invece di disposizioni legislative, i due testi (progetto e controprogetto) sono sottoposti soltanto al voto del Popolo. In entrambi i casi si applica il sistema del «doppio sì» con domanda risolutiva. Se l'attuazione di un'iniziativa popolare implica modifiche costituzionali e legislative e l'Assemblea federale intende contrapporre un controprogetto, occorre procedere in modo pragmatico. La migliore soluzione consisterebbe nel sottoporre dapprima al voto del Popolo e dei Cantoni le due varianti (progetto e controprogetto) inerenti la modifica costituzionale e nel procedere in seguito ai necessari adeguamenti legislativi, che sottostanno al referendum facoltativo. Se respinge l'iniziativa senza contrapporre un controprogetto, l'Assemblea federale la sottopone al voto del Popolo. Procedo alle necessarie modifiche costituzionali o legislative soltanto se quest'ultimo si è pronunciato a favore dell'iniziativa.
7. Se non condividono il modo in cui è stata attuata un'iniziativa, i suoi promotori possono adire il Tribunale federale. Se quest'ultimo accoglie il ricorso, l'atto normativo è rinviato all'Assemblea federale affinché lo riesami e proceda a una nuova deliberazione. La possibilità di interporre ricorso consentirà di rafforzare la fiducia dei promotori nell'efficacia di questo nuovo strumento.

2.3.3 Affinamento dei diritti popolari in materia di politica estera

2.3.3.1 Valutazione della necessità di adottare misure

La crescente internazionalizzazione del diritto pone nuove sfide anche alla democrazia diretta. Occorre chiedersi se al cittadino sono ancora garantite sufficienti possibilità di partecipare alle decisioni in materia di politica estera.

In virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., oggi il Popolo può pronunciarsi per il tramite del referendum facoltativo sui trattati internazionali:

1. di durata indeterminata e indenunciabili;
2. prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale;
3. implicanti un'unificazione multilaterale del diritto.

L'Assemblea federale può sottoporre al referendum facoltativo altri trattati internazionali (art. 141 cpv. 2 Cost.). L'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali deve essere obbligatoriamente sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni (art. 140 cpv. 1 lett. b Cost.).

Data l'importanza crescente del diritto convenzionale internazionale, queste disposizioni non sono più totalmente soddisfacenti, segnatamente per quanto concerne i «trattati implicanti un'unificazione multilaterale del diritto». Vi è unificazione multilaterale del diritto se un trattato internazionale contiene norme di diritto multilaterali uniformi che sostituiscono o completano direttamente il diritto nazionale e la cui portata giustificerebbe, anche secondo i criteri applicati alla legislazione nazionale, l'emanazione di una legge specifica. Nella prassi un'unificazione è considerata «multilaterale» se sono adottate norme di diritto uniformi per uno spazio che comprende più di due Stati (FF 1997 I 443 seg.). L'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. deve quindi essere interpretato. Occorre stabilire caso per caso se la portata delle nuove disposizioni è tale da giustificare che si parli di «unificazione multilaterale del diritto» e se un trattato formalmente bilaterale rientra o meno in questa categoria. Secondo il sistema vigente, i testi di diritto internazionale non sono quindi sottoposti al referendum nella stessa misura in cui lo sono le normative nazionali. Se le nuove disposizioni non hanno una portata sufficiente o concernono soltanto due Stati, non è possibile chiedere il referendum. Quest'ultimo è inoltre escluso per i trattati che non sono direttamente applicabili e la cui ratifica comporta adeguamenti legislativi sul piano nazionale.

Segnatamente per quanto concerne i trattati che richiedono modifiche della legislazione nazionale, sarebbe opportuno avviare il dibattito politico già al momento della conclusione del trattato e non soltanto in occasione dell'adozione delle disposizioni di esecuzione. Inoltre, i trattati internazionali contengono viepiù decisioni di principio che incidono sulle legislazioni nazionali. Il Popolo dovrebbe potersi pronunciare anche sull'adozione di simili trattati. Questo consentirebbe di evitare che l'adozione di un trattato sia rimessa in discussione più tardi, mediante un referendum contro le disposizioni di esecuzione. Occorre trovare un sistema che consenta al Popolo di partecipare alle decisioni in materia internazionale garantendo nel contempo la credibilità della Svizzera quale partner internazionale.

2.3.3.2

Estensione del campo d'applicazione del referendum facoltativo in materia di trattati internazionali

Nel messaggio del 20 novembre 1996 sulla revisione della Costituzione federale, il Consiglio federale ha proposto di sottoporre al referendum facoltativo un'ulteriore categoria di trattati internazionali: *i trattati la cui concretizzazione richiede l'emanazione di leggi o decreti federali che conferiscono diritti o impongono obblighi ai privati* (FF 1997 I 442 segg.).

La Commissione costituzionale del Consiglio nazionale intendeva fare un passo ulteriore e ha quindi proposto che siano sottoposti al referendum facoltativo i trattati internazionali che *contengono norme di diritto o obbligano a emanare leggi federali*. Qualora questa proposta fosse accolta, il referendum potrebbe essere chiesto anche contro i trattati che:

- a. contengono norme di diritto, anche se la portata di tali norme non è sufficiente per considerare che comportino un'unificazione del diritto;
- b. concernono soltanto l'ordinamento giuridico di due Stati;
- c. non sono direttamente applicabili e richiedono che si proceda ad adeguamenti della legislazione federale.

La Commissione ha deciso di fondarsi sulla formulazione proposta dalla Commissione costituzionale del Consiglio nazionale. Tale formulazione era del resto prevista anche nell'avamprogetto del Consiglio federale del 1995. I testi normativi internazionali devono sottostare al referendum nella stessa misura della legislazione nazionale. I trattati comprendenti disposizioni *importanti* che contengono norme di diritto devono pertanto essere sottoposti al referendum facoltativo, analogamente a quanto previsto nell'articolo 164 capoverso 1 Cost. per la legislazione nazionale.

Nell'ambito delle deliberazioni in seno alle Commissioni costituzionali, il Consiglio federale aveva avvertito questa estensione del campo di applicazione del referendum facoltativo sostenendo che mediante una simile disposizione si sottoporrebbero al referendum innumerevoli trattati che impongono obblighi soltanto agli Stati contraenti senza concernere direttamente i loro cittadini. Riteneva che il Popolo dovrebbe potersi pronunciare soltanto in merito ai trattati la cui attuazione incide sui diritti dei privati.

A queste considerazioni si può obiettare che il referendum è chiesto soltanto contro un numero limitato di leggi. I cittadini sapranno quindi essere selettivi anche per quanto concerne gli atti normativi internazionali e ricorreranno al referendum soltanto per le questioni che rivestono particolare importanza per la popolazione. Dal momento che il referendum è facoltativo, il costituente può demandare ai cittadini il compito di scegliere ciò che considerano importante senza operare a livello astratto delimitazioni che, a seconda delle circostanze, potrebbero rivelarsi problematiche.

Occorre inoltre evitare che l'estensione del campo d'applicazione del referendum in materia di trattati limiti il margine di manovra della Svizzera a livello internazionale. Come precisato nel messaggio del 20 novembre 1996 (FF 1997 I 446), tale estensione non limita la competenza del Consiglio federale di disporre senza indugio l'applicazione temporanea di trattati internazionali. Secondo l'articolo 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (RS 0.111), l'applicazione a titolo provvisorio di un trattato non crea infatti alcun obbligo definitivo. Non v'è quindi il rischio che

la Svizzera sia costretta a denunciare o a violare un trattato sottostante a referendum da essa applicato a titolo provvisorio poiché tale trattato è stato respinto in votazione popolare.

La Commissione condivide infine l'opinione del Consiglio federale secondo cui il campo d'applicazione del referendum facoltativo in materia di trattati internazionali non va esteso ai trattati le cui disposizioni di esecuzione devono essere emanate dai Cantoni. La collaborazione dei Cantoni alle decisioni di politica estera è infatti sufficientemente garantita dall'articolo 55 Cost. (cfr. FF 1997 I 445).

2.3.3.3 Trattati internazionali e modifiche legislative necessarie per la loro concretizzazione: votazione simultanea

Nel messaggio del 20 novembre 1996 il Consiglio federale ha proposto che le modifiche legislative destinate a concretizzare un trattato internazionale possano essere incluse nel decreto di approvazione del trattato. In altri termini il trattato e gli adeguamenti legislativi necessari per la sua concretizzazione dovrebbero poter essere posti in votazione simultaneamente e quale pacchetto unico. Questo consentirebbe di evitare decisioni popolari contraddittorie (bocciatura delle disposizioni di esecuzione di un trattato internazionale precedentemente approvato) (FF 1997 I 446 segg.).

Secondo la Commissione questo modo di procedere non consentirebbe ai cittadini di pronunciarsi in modo differenziato. È infatti possibile che i votanti siano favorevoli all'adozione di un determinato trattato ma che considerino inadeguate le disposizioni di esecuzione incluse nel decreto di approvazione. La soluzione proposta dal Consiglio federale non consentirebbe loro di accettare il trattato e di respingere le disposizioni di esecuzione.

La Commissione ritiene invece sensato che il Popolo possa votare lo stesso giorno sia sul trattato sia sulle necessarie modifiche legislative. In tal modo i cittadini potrebbero comprendere meglio quale sia la portata concreta del trattato e compiere una valutazione globale. Se possibile, la concretizzazione a livello legislativo dovrebbe quindi avvenire in concomitanza con l'approvazione del trattato internazionale. La Costituzione vigente consente tuttavia già di procedere in tal modo e non è pertanto necessario apportarvi modifiche.

2.3.3.4 Mozione popolare su questioni transnazionali

La Commissione ha esaminato ulteriori strumenti atti a consentire al Popolo di partecipare alle decisioni in materia di politica estera, segnatamente la mozione popolare su questioni transnazionali. Tale strumento permetterebbe a 10 000 aventi diritto di voto di chiedere al Parlamento di conferire al Consiglio federale il mandato di sostenere determinate richieste in seno a organizzazioni o organismi internazionali.

La Commissione ritiene tuttavia che non sia opportuno introdurre questo strumento. Molte associazioni sono infatti in grado di raccogliere senza problemi 10 000 firme. L'Assemblea federale potrebbe quindi essere continuamente sollecitata con simili mozioni. Le associazioni tenterebbero di influire sui mandati di negoziato conferiti

al Consiglio federale riducendo la capacità d'azione delle autorità in materia di politica estera.

2.3.4 Proposte discusse ma non accolte

2.3.4.1 Rapporto tra l'iniziativa popolare e il diritto internazionale

La Commissione costituzionale del Consiglio degli Stati ha proceduto a un esame approfondito al fine di stabilire quale sorte vada riservata alle iniziative popolari che violano disposizioni (cogenti o meno) del diritto internazionale. A tal proposito ha proposto di completare l'articolo 173 Cost. come segue: *«Se un'iniziativa popolare accettata è in tutto o in parte contraria agli obblighi internazionali assunti dalla Svizzera, l'Assemblea federale decide quali misure devono essere prese».*

La Commissione costituzionale del Consiglio degli Stati riteneva che l'accettazione di un'iniziativa popolare contraria al diritto internazionale richieda una reazione da parte delle autorità politiche. Ha sottolineato che una simile reazione sarebbe opportuna o persino indispensabile, segnatamente qualora l'accettazione di un'iniziativa comporti la denuncia di un trattato internazionale. La Commissione sopraccitata, rilevava che l'Assemblea federale potrebbe anche giungere alla conclusione che occorra tollerare le disposizioni contrarie al diritto internazionale e assumersene le eventuali conseguenze. Riteneva tuttavia che, data la portata di una siffatta decisione per quanto concerne le possibili conseguenze, la competenza di decidere dovrebbe essere attribuita al Parlamento e non più al Consiglio federale.

Il Consiglio federale si è opposto all'emanazione di norme volte a disciplinare questa questione e ha proposto che il problema sia risolto caso per caso, come avvenuto sinora. Ha sottolineato che non è auspicabile che l'accettazione di iniziative popolari contrarie al diritto internazionale dia adito a dibattiti parlamentari, poiché il Popolo avrebbe l'impressione che le sue decisioni non sono prese sul serio. Secondo il Consiglio federale, le probabilità che simili iniziative siano accettate sono estremamente ridotte. Riteneva sia comunque più sensato assumersi il rischio di un eventuale conflitto tra un'iniziativa popolare e il diritto internazionale che avviare un vasto dibattito.

La Commissione delle istituzioni politiche condivide l'opinione espressa dal Consiglio federale e propone di rinunciare a disciplinare questa questione.

2.3.4.2 Presentazione di alternative

Nel pacchetto di riforme presentato al Parlamento, il Consiglio federale aveva proposto una disposizione che consentirebbe all'Assemblea federale, qualora intenda procedere a una modifica della Costituzione, di porre in votazione due testi alternativi. Secondo la disposizione proposta, l'Assemblea federale potrebbe avvalersi di questa possibilità anche quando desidera emanare norme sottostanti al referendum facoltativo. In tal caso il Parlamento potrebbe infatti presentare un testo principale e una variante. Qualora il referendum non fosse lanciato, entrerebbe in vigore il testo principale. Questa nuova possibilità è volta a evitare che un progetto possa essere

respinto anche a causa di una sola disposizione controversa. Permetterebbe per esempio all'Assemblea federale di presentare un progetto completo unitamente a un testo alternativo privo della normativa controversa. Se tale normativa dovesse essere respinta in votazione popolare, entrerebbero perlomeno in vigore le disposizioni meno controverse (FF 1997 I 448 seg.).

Contrariamente alla stragrande maggioranza dei membri delle Commissioni costituzionali, la Commissione delle istituzioni politiche critica questa innovazione e propone di non adottarla. Il Parlamento e il Governo devono assolvere il loro ruolo direttivo e non demandare al Popolo il compito di scegliere. Il Sovrano si attende infatti che il Parlamento maturi un consenso.

2.3.4.3 Contrapposizione di due iniziative popolari vertenti sullo stesso oggetto

Il diritto vigente non consente di porre contemporaneamente in votazione due iniziative popolari che vertono sullo stesso oggetto e si contraddicono a vicenda. Qualora si votasse lo stesso giorno, potrebbero infatti essere accettate entrambe le iniziative. Di conseguenza, la Costituzione federale contemplerebbe disposizioni contraddittorie. Secondo il Consiglio federale questa normativa è insoddisfacente, segnatamente se si considera il gran numero di iniziative popolari presentate su temi controversi. Il diritto vigente impedisce infatti che le diverse soluzioni proposte per un determinato problema siano presentate nell'ambito della medesima votazione e possano quindi essere valutate e giudicate globalmente. Nel suo disegno di riforma dei diritti popolari, il Consiglio federale proponeva pertanto di prevedere espressamente nella Costituzione che il Parlamento può contrapporre due iniziative popolari vertenti sullo stesso oggetto. L'Assemblea federale dovrebbe inoltre avere la facoltà di contrapporre a tali iniziative un controprogetto comune. I votanti potrebbero quindi pronunciarsi a favore di una delle due iniziative, del controprogetto o dello status quo (FF 1997 I 450 segg.).

Questa proposta comporta vantaggi e svantaggi. La Commissione ritiene che prevalgano gli svantaggi. Da un lato, l'introduzione di questa innovazione amplierebbe il margine decisionale e di manovra esistente. Un determinato argomento potrebbe essere discusso in modo approfondito e i votanti si pronuncerebbero dopo aver vagliato le diverse soluzioni proposte. Dall'altro lato, la combinazione di più domande nell'ambito dello stesso scrutinio non è esente dal rischio di manipolazioni. Occorrerebbe chiedersi se non sia opportuno utilizzare la procedura sopraccitata soltanto per iniziative popolari che prevedono soluzioni divergenti. Se si contrappongono iniziative che si completano a vicenda, v'è infatti il pericolo che un'iniziativa accettata dalla maggioranza dei votanti sia bocciata nella domanda risolutiva. La procedura di voto diverrebbe inoltre più complicata. Nel messaggio concernente il referendum propositivo, il Consiglio federale aveva illustrato i problemi che si porrebbero qualora i votanti dovessero pronunciarsi su più di tre varianti (FF 1999 2523 segg.). Occorrerebbe prevedere un sistema di domande principali e di domande sussidiarie che potrebbe risultare di non facile comprensione per gli aventi diritto di voto. Se del caso, l'Assemblea federale dovrebbe inoltre rinunciare a presentare un controprogetto per non complicare ulteriormente la situazione.

Considerati i numerosi inconvenienti di una siffatta procedura, occorre rinunciare a modificare la Costituzione in tal senso.

2.3.4.4 Divieto di prevedere disposizioni retroattive nelle iniziative popolari

La Commissione ha deciso di non riprendere la proposta elaborata nell'ambito dell'iniziativa parlamentare 91.410 («Trattamento delle disposizioni con effetto retroattivo nelle iniziative popolari», FF 1993 II 186), secondo cui le iniziative popolari contenenti disposizioni con effetto retroattivo sono inammissibili. La norma allora elaborata è infatti estremamente complessa, poiché sotto il profilo giuridico è molto difficile stabilire cosa si debba intendere per «retroattivo». I promotori di iniziative troverebbero sempre una soluzione per eludere questo divieto.

2.3.4.5 Introduzione di altre forme di referendum in materia di atti particolari

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera c Cost., i decreti federali sottostanno al referendum facoltativo nella misura in cui la Costituzione o la legge lo preveda. L'articolo 163 capoverso 2 Cost. prevede la forma del decreto federale per gli atti che non contengono norme di diritto. Gli atti particolari – ad esempio le concessioni per grandi impianti tecnici o le decisioni in materia di spese d'armamento – possono quindi essere sottoposti al referendum.

La Commissione ritiene che queste disposizioni siano sufficienti e propone di rinunciare a introdurre ulteriori forme di referendum in materia di atti particolari, quali quelle su cui si era discusso in seno alle Commissioni costituzionali.

2.3.4.6 Decisioni inerenti alla validità delle iniziative popolari: competenza

Nel suo progetto di riforma dei diritti popolari, il Consiglio federale aveva proposto di introdurre una disposizione secondo cui l'Assemblea federale è tenuta ad adire il Tribunale federale se dubita che un'iniziativa popolare non rispetti i criteri di validità stabiliti dal diritto vigente. La decisione del Tribunale federale vincolerebbe l'Assemblea federale (FF 1997 I 453 segg.).

La Commissione ha esaminato una proposta secondo cui l'Assemblea federale potrebbe consultare il Tribunale federale qualora nutra dubbi circa la validità di un'iniziativa popolare. Contrariamente a quanto proposto dal Consiglio federale, la decisione definitiva spetterebbe al Parlamento e non al Tribunale federale. La Commissione ritiene tuttavia che anche questa soluzione costituisca un'ingerenza eccessiva nel principio della separazione dei poteri. La decisione relativa alla validità di un'iniziativa popolare è infatti una decisione politica che spetta esclusivamente all'Assemblea federale. Occorre evitare di politicizzare l'attività dei tribunali. Inoltre, eventuali divergenze tra il Tribunale federale e il Parlamento minerebbero la credibilità delle autorità supreme della Confederazione.

2.3.4.7

Introduzione dell'iniziativa cantonale

La Commissione ha pure esaminato la proposta della Conferenza dei Governi cantonali – già formulata nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale – di concedere a otto Cantoni un diritto di iniziativa analogo a quello riconosciuto a 100 000 cittadini. Il Consiglio federale aveva ripreso questa proposta nel disegno concernente la riforma dei diritti popolari, precisando tuttavia che il diritto di iniziativa avrebbe dovuto essere esercitato dai Parlamenti cantonali o dal Popolo. La Commissione ritiene che non si possa introdurre un simile strumento poiché il diritto di promuovere le iniziative di cui agli articoli 138, 139 e 139a Cost. spetta al Popolo e non ai Cantoni o alle istituzioni. I Cantoni dispongono dell'«iniziativa dei Cantoni» (*Standesinitiative*), che consente loro di intervenire direttamente nel processo decisionale del Parlamento. Il ricorso all'iniziativa cantonale potrebbe far sorgere inutili conflitti tra le autorità federali e i Cantoni. Vi sarebbe inoltre il rischio che determinate regioni si schierino le une contro altre. Occorre infine chiedersi se una simile iniziativa potrebbe realmente essere promossa: in dodici mesi otto Parlamenti cantonali o i cittadini di otto Cantoni sarebbero in grado di accordarsi sul testo di un'iniziativa?

Una minoranza commissionale ritiene tuttavia che l'iniziativa cantonale contribuirebbe in modo significativo a controbilanciare le attuali tendenze centralizzatrici. Tale minoranza rileva che, data la crescente interdipendenza in materia di politica estera, la collaborazione dei Cantoni sta assumendo un ruolo viepiù importante. Sostiene che in tale ambito le iniziative dei Cantoni non costituiscono uno strumento adeguato poiché non hanno la stessa portata giuridica di un'iniziativa popolare, dato che la decisione finale circa il seguito da dare a simili iniziative spetta all'Assemblea federale. La minoranza sopraccitata rileva inoltre che questo strumento si è rivelato inefficace. Sottolinea infine che la legittimità democratica dell'iniziativa cantonale, che dovrebbe essere sostenuta da almeno otto Cantoni, non può essere messa seriamente in discussione, soprattutto se si considera che il diritto d'iniziativa sarebbe esercitato dai Parlamenti cantonali o dal Popolo.

2.3.4.8

Informazione dei cittadini e formazione delle opinioni

Diversi membri della Commissione si sono detti preoccupati per il modo in cui cerchie dotate di ingenti risorse finanziarie riescono a influire sulle votazioni con vaste campagne e con affermazioni e argomentazioni non sempre conformi al vero. Si è anche citato l'incremento del numero degli slogan semplicistici e offensivi sui manifesti affissi in occasione di elezioni e votazioni (a tal proposito, cfr. anche l'iniziativa parlamentare 99.427 Stamm Judith. Campagne per le votazioni. Istituzione di un'autorità di ricorso, cui il Consiglio nazionale ha deciso di dare seguito). Occorre anche chiedersi se non sia opportuno garantire la trasparenza per quanto concerne gli autori e il finanziamento delle campagne (a tal proposito, cfr. anche l'iniziativa parlamentare 99.430 Gross Andreas. Campagne per le votazioni. Pubblicazione degli importi più elevati, cui il Consiglio nazionale ha pure dato seguito). La Commissione ritiene tuttavia che sarebbe estremamente difficile influire sul comportamento di taluni attori mediante misure legislative e si oppone pertanto all'adozione di una disposizione costituzionale che rimarrebbe praticamente lettera morta. Presenta però

un postulato in cui si invita il Consiglio federale a esaminare l'opportunità di punire la remunerazione della raccolta di firme (cfr. n. 2.3.1.4).

3 **Commento alle singole disposizioni costituzionali**

Art. 138 cpv. 1

Il termine per la raccolta delle firme a sostegno delle iniziative e delle domande di referendum è iscritto nella Costituzione federale. Tale termine è ridotto a dodici mesi per tutte le forme di iniziativa popolare. La minoranza I propone di mantenere il termine di raccolta di diciotto mesi previsto dalla legge federale sui diritti politici. La minoranza II propone di introdurre l'iniziativa cantonale, istituto che conferirebbe a otto Cantoni lo stesso diritto di iniziativa riconosciuto a 100 000 cittadini. Tale diritto dovrebbe tuttavia essere esercitato dai Parlamenti o dal Popolo dei Cantoni interessati e non dai Governi cantonali. Queste proposte sono commentate nei numeri 2.3.1.4 e 2.3.4.7.

Art. 139 **Iniziativa popolare elaborata per la revisione parziale della Costituzione federale**

Rubrica, cpv. 1, 2 e 4

L'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione formulata come proposta generica, sinora pure disciplinata nella presente disposizione, è sostituita dall'iniziativa popolare generica (art. 139a). L'articolo 139 disciplina quindi soltanto l'iniziativa popolare elaborata. Il termine di raccolta di dodici mesi è iscritto anche in questa disposizione. Le proposte delle minoranze I e II corrispondono a quelle inerenti all'articolo 138 capoverso 1.

Cpv. 5 (minoranza III)

La minoranza III chiede che il capoverso 5 proposto dalla maggioranza sia modificato al fine di consentire all'Assemblea federale di contrapporre un controprogetto anche alle iniziative di cui condivide il principio. Ritiene che questa modifica sarebbe conforme al senso della pertinente disposizione della Costituzione federale del 1874, di cui non si è tenuto conto nella Costituzione del 1999. In virtù della disposizione proposta dalla minoranza sopraccitata, l'Assemblea federale potrebbe contrapporre un controprogetto anche a iniziative cui non è totalmente contraria al fine di presentare una soluzione che ritiene più appropriata. A titolo di esempio si citano le iniziative popolari concernenti lo statuto giuridico degli animali, argomento che ha già suscitato lunghi dibattiti in seno alle Camere. Attualmente è pendente un'iniziativa parlamentare che prevede l'introduzione di disposizioni legali volte a disciplinare questo problema. Nel contempo due iniziative popolari aventi lo stesso oggetto sono formalmente riuscite. Il contenuto di una di esse è quasi identico a quello dell'iniziativa parlamentare. La minoranza III rileva che, qualora dovessero riconoscere la necessità di legiferare in questo settore, il Consiglio federale e il Parlamento non potrebbero limitarsi ad approvare l'iniziativa parlamentare e a raccomandare nel contempo la reiezione dell'iniziativa popolare. Ritiene che dal punto di vista del cittadino sarebbe più ragionevole che le autorità dichiarino di condividere l'iniziativa popolare per quanto attiene al suo principio ma di preferire la soluzione

legislativa elaborata dal Parlamento. Secondo la minoranza sopraccitata, la modifica proposta è tanto più adeguata se si considera che anche la formulazione aperta del nuovo articolo 139a capoverso 4 non presuppone la reiezione dell'iniziativa quale condizione imprescindibile per la presentazione di un controprogetto. La maggioranza commissionale ritiene tuttavia che occorra riprendere la formulazione prevista nella nuova Costituzione federale, più chiara di quella del testo previgente. I cittadini non comprenderebbero per quale motivo l'Assemblea federale contrappone un controprogetto a un'iniziativa che condivide. Il sistema dei diritti popolari deve essere il più trasparente possibile; una simile possibilità creerebbe confusione.

Cpv. 6

Poiché la procedura prevista in caso di votazione su un'iniziativa e sul suo controprogetto si applica sia all'iniziativa popolare elaborata mirante alla revisione parziale della Costituzione federale sia all'iniziativa popolare generica, si propone di disciplinare tale procedura in una disposizione speciale (art. 139b). Questo consente inoltre di snellire l'articolo 139.

Art. 139a Iniziativa popolare generica

Cpv. 1

Il capoverso 1 definisce tre caratteristiche importanti dell'iniziativa popolare generica. In primo luogo, fissa a 100 000 unità il numero di firme necessarie per depositare una siffatta iniziativa e impartisce un termine di raccolta di dodici mesi. Si prevede quindi lo stesso numero di firme e il medesimo termine di raccolta per tutte le forme di iniziativa popolare. Secondariamente, si precisa che l'iniziativa popolare generica deve essere presentata in forma di proposta generica. Come sottolineato nel numero 2.3.2.4, questo non impedisce ai promotori di formulare la loro richiesta con precisione. In terzo luogo, il campo di applicazione dell'iniziativa popolare generica è limitato alle materie disciplinate nella Costituzione o nella legge. Questo strumento non consente quindi di chiedere l'adozione o la soppressione di atti particolari. L'iniziativa popolare generica non impedisce tuttavia di presentare richieste di carattere individuale e concreto. Tali richieste dovranno essere concretizzate a livello costituzionale. Analogamente a quanto proposto per quanto concerne gli articoli 138 capoverso 1 e 139 capoverso 1, le minoranze I e III chiedono che si preveda un termine di raccolta di diciotto mesi e si introduca l'iniziativa cantonale. La minoranza II ritiene che la presentazione di un'iniziativa popolare generica debba essere subordinata a esigenze più severe e propone di fissare il numero delle firme necessarie a 120 000 unità. Per un commento più circostanziato delle proposte della maggioranza e delle minoranze si rinvia ai numeri 2.3.1.3, 2.3.2.4 e 2.3.4.7.

Cpv. 2

Il capoverso 2 subordina l'iniziativa popolare generica alle stesse condizioni di validità previste per l'iniziativa popolare elaborata. L'iniziativa deve rispettare il principio dell'unità della forma. I promotori devono quindi scegliere sin dall'inizio la forma dell'iniziativa popolare per cui raccoglieranno le firme. Dal canto suo, l'Assemblea federale non ha diritto di trasformare a posteriori un'iniziativa costituzionale elaborata in un'iniziativa generica, né di procedere all'operazione inversa.

Cpv. 3

Se condivide l'iniziativa, l'Assemblea federale deve concretizzarla scegliendo il livello normativo adeguato. Il Parlamento dispone pertanto di un certo margine di manovra per quanto concerne la scelta del livello normativo e della formulazione giuridica appropriata. È tuttavia vincolata dal contenuto della richiesta. Le modifiche costituzionali sottostanno al referendum obbligatorio, quelle legislative al referendum facoltativo.

Cpv. 4

Il capoverso 4 consente all'Assemblea federale di presentare sin dall'inizio un controprogetto. Gli aventi diritto di voto devono infatti potersi immediatamente pronunciare sull'iniziativa e sul controprogetto, anziché votare dapprima sul principio della richiesta e scegliere tra i due testi normativi (progetto e controprogetto) soltanto in un secondo scrutinio. Questo presuppone tuttavia che l'Assemblea federale elabori sin dall'inizio le modifiche costituzionali o legislative destinate a concretizzare l'iniziativa. Non può infatti contrapporre un controprogetto elaborato a un'iniziativa formulata come proposta generica, poiché in caso contrario i due testi «non lotterebbero ad armi pari». Il capoverso 4 fa riferimento al capoverso 3, in cui si precisa espressamente che le iniziative popolari generiche sono concretizzate mediante modifiche della Costituzione o della legislazione federale. Per «modifiche» si intendono quindi disposizioni costituzionali o legislative. È inoltre possibile contrapporre un controprogetto soltanto se quest'ultimo può essere formulato allo stesso livello normativo del progetto destinato a concretizzare l'iniziativa, poiché altrimenti i due testi non sarebbero subordinati alle stesse condizioni nell'ambito della votazione popolare. In altri termini, a un'iniziativa concretizzata a livello costituzionale non può essere contrapposto un controprogetto che prevede modifiche legislative.

A seconda del livello normativo delle modifiche proposte nel progetto e nel controprogetto, i due testi sono sottoposti al voto del Popolo e dei Cantoni (per le modifiche costituzionali) o soltanto al voto del Popolo (per le modifiche legislative). Anche in caso di modifiche legislative il Popolo potrà quindi scegliere tra tre soluzioni: lo status quo, l'iniziativa o il controprogetto. Se la concretizzazione dell'iniziativa presuppone l'emanazione di norme costituzionali e legislative, il Popolo e i Cantoni devono dapprima pronunciarsi sui testi costituzionali alternativi (a tal proposito cfr. n. 2.3.2.4).

Cpv. 5

Il capoverso 5 disciplina la procedura applicabile nei casi in cui l'Assemblea federale respinga un'iniziativa popolare senza contrapporre un controprogetto. In tali casi l'iniziativa è posta in votazione nella sua forma originaria di proposta generica. L'Assemblea federale deve concretizzarla a livello costituzionale o legislativo soltanto se la maggioranza dei votanti l'approva. Nella votazione preliminare sul principio basta la maggioranza del Popolo. Se la concretizzazione dell'iniziativa richiede una modifica della Costituzione federale, in occasione del secondo scrutinio sono consultati anche i Cantoni.

Panoramica delle procedure applicabili in materia di iniziative popolari generiche, a seconda della decisione dell'Assemblea federale

Le iniziative popolari generiche sono trattate secondo una delle tre procedure seguenti:

1. L'Assemblea federale *condivide la richiesta* formulata dai promotori dell'iniziativa (cpv. 3):
 - L'Assemblea federale elabora le disposizioni costituzionali e/o legislative destinate a concretizzare l'iniziativa.
 - Le modifiche costituzionali sono sottoposte al voto del Popolo e dei Cantoni.
 - Le modifiche legislative sono sottoposte al voto del Popolo se è stato lanciato con successo il referendum.
2. L'Assemblea federale *non può approvare l'iniziativa* ma desidera contrapporre un *controprogetto* (cpv. 4):
 - L'Assemblea federale elabora le disposizioni costituzionali e/o legislative destinate a concretizzare l'iniziativa.
 - L'Assemblea federale elabora un controprogetto allo stesso livello normativo delle disposizioni destinate a concretizzare l'iniziativa.
 - Le modifiche costituzionali (progetto e controprogetto) sono sottoposte al voto del Popolo e dei Cantoni secondo il sistema del «doppio sì».
 - Le modifiche legislative (progetto e controprogetto) sono sottoposte al voto del Popolo secondo il sistema del «doppio sì».
3. L'Assemblea federale *non condivide* la richiesta dei promotori dell'iniziativa e *non intende contrapporre un controprogetto* (cpv. 5):
 - L'iniziativa popolare generica è sottoposta al voto del Popolo (votazione sul principio: la richiesta dei promotori deve essere concretizzata?)
 - In caso di riezione in votazione popolare, l'iniziativa è tolta di ruolo.
 - In caso di accettazione in votazione popolare, l'Assemblea federale elabora le modifiche costituzionali e/o legislative destinate a concretizzare l'iniziativa.
 - Le modifiche costituzionali sono sottoposte al voto del Popolo e dei Cantoni.
 - Le modifiche legislative sono sottoposte al voto del Popolo se è stato lanciato con successo il referendum.

Art. 139b Procedura in caso di votazione su un'iniziativa e sul relativo controprogetto

Cpv. 1 e 2

Contrariamente a quanto previsto dal diritto vigente, la procedura di votazione proposta per le iniziative cui è contrapposto un controprogetto si applica a più casi. Deve pertanto essere disciplinata in un articolo distinto. La formulazione dei capoversi 1 e 2 si ispira all'articolo 139 capoverso 6 della Costituzione vigente. Nel capoverso 1 occorre tuttavia precisare che l'Assemblea federale può contrapporre un controprogetto non soltanto a un'iniziativa popolare bensì anche alle modifiche che

ha elaborato al fine di concretare una siffatta iniziativa (cfr. art. 139a cpv. 4). L'espressione «Popolo e Cantoni» è inoltre sostituita dall'espressione «aventi diritto di voto», poiché lo scrutinio può concernere sia iniziative da concretizzare a livello costituzionale sia iniziative la cui attuazione richiede l'adozione di modifiche legislative. Il capoverso 3 precisa che le modifiche costituzionali devono essere accettate da Popolo e Cantoni.

Cpv. 3

La rielaborazione della disposizione concernente la procedura applicabile in caso di votazione su un'iniziativa e sul relativo controprogetto offre l'occasione propizia per apportare una lieve correzione al sistema previsto dal diritto costituzionale vigente. La normativa in vigore prevede che se nella domanda risolutiva (determinante qualora entrambi i testi siano accettati da Popolo e Cantoni) un testo ha ottenuto la maggioranza del Popolo e l'altro la maggioranza dei Cantoni, nessuno dei due entra in vigore. Questa soluzione è insoddisfacente poiché impone il mantenimento dello status quo, voluto soltanto da una minoranza, nonostante entrambi i testi siano stati approvati dalla maggioranza dei votanti e dei Cantoni. Secondo la modifica proposta, entra invece in vigore il testo che nella domanda risolutiva ha ottenuto la somma più elevata delle percentuali dei voti del Popolo e dei Cantoni. Se per esempio il Popolo si pronuncia a favore dell'iniziativa in ragione del 55 per cento contro il 45 per cento mentre i Cantoni si pronunciano a favore del controprogetto in ragione del 60 per cento contro il 40 per cento, entra in vigore il controprogetto (percentuale complessiva a favore del controprogetto = 105; percentuale complessiva a favore dell'iniziativa = 95).

Art. 140 Referendum obbligatorio

Cpv. 2 lett. a^{bis}

Questo complemento risulta dalla possibilità offerta all'Assemblea federale di contrapporre un controprogetto alle iniziative popolari generiche. A prescindere dal fatto che un'iniziativa sia concretata a livello costituzionale o in sede legislativa, spetta al Popolo decidere se debba essere adottata la soluzione proposta dai promotori o quella elaborata dall'Assemblea federale.

Cpv. 2 lett. b

L'iniziativa popolare presentata in forma di proposta generica è sostituita dall'iniziativa popolare generica.

Art. 141 Referendum facoltativo

Cpv. 1

Alla stregua di quanto previsto in materia di iniziative popolari, il termine per la raccolta delle firme a sostegno delle domande di referendum è iscritto nella Costituzione federale. Il termine di cento giorni corrisponde a quello previsto dal vigente articolo 59 della legge federale sui diritti politici.

Cpv. 1 lett. d. n. 3

Questa disposizione comporta le innovazioni seguenti:

1. La multilateralità non è più un criterio per stabilire se un trattato internazionale deve essere sottoposto a referendum.
2. La portata del nuovo diritto introdotto da un trattato internazionale non influisce più in alcun modo sull'assoggettamento di quest'ultimo al referendum.
3. Anche i trattati internazionali che non sono direttamente applicabili e che richiedono l'emanazione di leggi federali devono essere sottoposti a referendum.

Il campo di applicazione del referendum facoltativo è quindi esteso ai trattati:

1. comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto, o
2. comportanti l'emanazione di leggi federali.

Sottoponendo al referendum facoltativo le disposizioni importanti che contengono norme di diritto, il costituente crea un parallelismo tra legislazione nazionale e diritto internazionale (cfr. n. 2.3.3.2).

Cpv. 2

L'estensione del campo di applicazione del referendum in materia di trattati internazionali prevista nel capoverso 1 lettera d numero 3 consente di abrogare il capoverso 2, poiché anche gli accordi bilaterali devono essere sottoposti al referendum se soddisfano i pertinenti criteri.

Art. 156 Deliberazione separata

Cpv. 3

L'attuazione delle iniziative popolari generiche può porre problemi se le Camere non riescono ad accordarsi circa il contenuto del progetto destinato a concretizzare un'iniziativa accettata dal Popolo. Tale problema può già sorgere attualmente per quanto concerne l'iniziativa popolare presentata in forma di proposta generica. L'articolo 19 LRC prevede che se le Camere non raggiungono un'intesa il progetto è cancellato dall'elenco degli oggetti in deliberazione. Benché una simile eventualità non si sia sinora mai verificata, è comunque possibile che si realizzi. Il nuovo articolo 156 capoverso 3 Cost. incarica pertanto il legislatore di istituire una procedura che consenta di evitare che un'iniziativa popolare generica non possa essere concretizzata poiché le due Camere sono in disaccordo. Per quanto concerne l'attuazione delle iniziative popolari generiche è quindi possibile derogare al principio secondo cui le decisioni dell'Assemblea federale richiedono l'accordo delle due Camere.

La legge contempla già deroghe a tale principio, senza tuttavia fondarsi su una base costituzionale unanimemente riconosciuta. Secondo l'articolo 20 capoverso 4 LRC, in caso di fallimento della procedura di conciliazione relativa al preventivo o a un'aggiunta del medesimo sono determinanti le decisioni della terza deliberazione che prevedono un importo o un effettivo di personale più basso. Inoltre, l'articolo 24 capoverso 2 LRC prevede che in caso di disaccordo tra le Camere un'iniziativa è

considerata valida se il Consiglio che si è pronunciato per la sua validità conferma la sua decisione.

Il nuovo capoverso 3 elenca in modo esaustivo i casi in cui la legge può o deve prevedere deroghe al principio delle decisioni concordi al fine di garantire che possa essere presa una decisione anche se non vi è unanimità di vedute tra le due Camere. Tale capoverso concerne atti dell'Assemblea federale che entrano in vigore e sono destinati a esplicare effetti definitivi. Le decisioni procedurali (p. es. le decisioni di non entrata in materia) non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 156. Oltre alle decisioni concernenti la concretizzazione di iniziative popolari generiche e la validità di iniziative popolari, nell'elenco vanno quindi incluse anche le decisioni relative all'attuazione di una revisione totale della Costituzione federale richiesta dal Popolo e quelle inerenti al preventivo o a un'aggiunta al medesimo (art. 20 cpv. 4 LRC).

Le disposizioni legali emanate in virtù dell'articolo 156 capoverso 3 Cost. dovranno rispettare il principio sancito nell'articolo 148 capoverso 2 Cost. secondo cui «le due Camere sono dotate delle stesse competenze». Il legislatore non è quindi autorizzato ad adottare norme che consentano al Consiglio nazionale o al Consiglio degli Stati di prendere determinate decisioni senza il concorso dell'altra Camera. Come già rilevato, in taluni casi (divergenze circa la validità di un'iniziativa popolare o sul preventivo) il diritto vigente consente a una Camera di decidere a titolo definitivo. Non attribuisce tuttavia a priori la competenza esclusiva a uno dei due Consigli. A seconda dei casi, la decisione finale può quindi essere presa sia dal Consiglio nazionale sia dal Consiglio degli Stati.

Art. 189 Giurisdizione costituzionale

Cpv. 1 lett. abis

Questa disposizione consente di interporre un ricorso sul diritto di voto in materia di iniziative popolari generiche. Chi ritiene che l'Assemblea federale non abbia attuato un'iniziativa popolare conformemente agli obiettivi da essa perseguiti può adire il Tribunale federale.

A livello legislativo il disposto costituzionale potrebbe essere concretato prevedendo che qualsiasi avente diritto di voto, il comitato d'iniziativa, i partiti o altri gruppi politici sono legittimati a interporre un ricorso sul diritto di voto entro trenta giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto normativo. Se il Tribunale federale accoglie il ricorso, l'atto è rinviato all'Assemblea federale affinché proceda a una nuova deliberazione. Se il ricorso è respinto o il termine è scaduto inutilizzato, l'atto normativo è ripubblicato nel Foglio federale fissando un termine di referendum.

4 Conseguenze

4.1 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo personale

È improbabile che le modifiche costituzionali proposte comportino spese rilevanti. Il presente progetto è infatti concepito in modo da non provocare un aumento delle votazioni popolari e non comporterà quindi spese supplementari.

4.2

Conseguenze sulla legislazione

L'introduzione dell'iniziativa popolare generica richiederà diverse modifiche della legge sui rapporti fra i Consigli (rispettivamente della legge sul Parlamento, che sostituirà la legge sui rapporti fra i Consigli, cfr. il progetto di legge della CIP del Consiglio nazionale del 1° marzo 2001) e della legge federale sui diritti politici. Occorrerà sostituire le disposizioni che disciplinano la procedura applicabile alle iniziative popolari per la revisione parziale della Costituzione presentate in forma di proposta generica con disposizioni relative all'iniziativa popolare generica. Questo adeguamento concerne sia la procedura parlamentare (legge sui rapporti fra i Consigli) sia la normativa inerente alla raccolta delle firme e alla votazione popolare (legge federale sui diritti politici). Nel presente rapporto sono già state fornite diverse indicazioni relative alle modifiche necessarie. L'introduzione del ricorso sul diritto di voto in materia di iniziative popolari generiche richiederà che la relativa procedura sia regolamentata nella legge che disciplina l'organizzazione del Tribunale federale (cfr. il commento all'art. 189 Cost.).

5

Presentazione delle proposte (unità della materia)

La Commissione ha esaminato anche la questione della forma in cui occorre presentare le proposte di riforma. Ci si è chiesti se fosse più opportuno suddividere tali proposte per materia e presentarle separatamente come singole revisioni parziali o optare per una presentazione «in blocco» dell'insieme delle proposte. Qualora fosse scelta la soluzione del «pacchetto unico», occorrerebbe stabilire se le proposte rispettano il principio dell'unità della materia e possono quindi essere concretate nell'ambito di una revisione parziale (art. 194 Cost.) o se è invece necessario procedere a una revisione totale della Costituzione federale (art. 193 Cost.).

Teoricamente è possibile scegliere tra le tre varianti seguenti:

1. Le proposte di riforma sono divise per argomento e presentate in decreti federali distinti. Si potrebbe per esempio adottare un «decreto federale concernente l'introduzione dell'iniziativa popolare generica», un «decreto federale concernente l'estensione del campo d'applicazione del referendum in materia di trattati internazionali» e un «decreto federale concernente l'abbreviazione dei termini per la raccolta delle firme a sostegno delle iniziative popolari». Il vantaggio di questo modo di procedere risiederebbe nel fatto che i votanti potrebbero pronunciarsi in modo differenziato sui singoli oggetti. Si limiterebbe tuttavia il dibattito parlamentare poiché le minoranze o i singoli deputati potrebbero presentare soltanto proposte concernenti gli argomenti oggetto dei decreti sopracitati. Si renderebbe inoltre estremamente complicata la presentazione delle proposte di riforma, poiché i diversi elementi di un medesimo articolo costituzionale dovrebbero essere disciplinati in più decreti federali.
2. Dalla prassi delle autorità federali si evince che il principio dell'unità della materia è violato in due casi: in primo luogo, se un progetto contiene un programma politico con diversi obiettivi e strumenti che non sono sufficientemente connessi tra loro; secondariamente, se tale progetto concerne due settori distinti dell'azione statale, quali per esempio la sicurezza sociale e

l'esercito. È quindi senz'altro possibile presentare le modifiche costituzionali proposte in un «decreto federale concernente la revisione dei diritti popolari». Si tratta infatti di modifiche che, conformemente all'obiettivo perseguito dall'iniziativa parlamentare 99.436, sono volte a colmare talune lacune nei diritti popolari. Vi è quindi un denominatore comune fra le diverse proposte: «l'aggiornamento» degli strumenti della democrazia diretta. Il vantaggio di questo modo di procedere risiede nel fatto che i deputati potrebbero presentare ulteriori proposte volte a raggiungere lo stesso obiettivo perseguito dalla presente revisione (ossia la soppressione delle lacune constatate nei diritti popolari) sino a una fase avanzata della procedura parlamentare. I votanti potrebbero invece pronunciarsi soltanto sulla riforma nel suo insieme. V'è quindi un rischio maggiore che propendano per il «no».

3. La terza variante consisterebbe nel procedere a una revisione totale della Costituzione federale. Occorre ricorrere a tale revisione quando le proposte devono essere presentate in blocco e non rispettano il principio dell'unità della materia. Per quanto concerne la revisione totale della Costituzione, va ricordato che in caso di disaccordo tra le due Camere spetta al Popolo decidere se si debba procedere a tale revisione. Se il Popolo si pronuncia per la revisione totale, si procede alla rielezione delle due Camere (art. 193 cpv. 2 e 3 Cost.). V'è da chiedersi se sia veramente opportuno ricorrere a questa procedura per un argomento così circoscritto⁸. Quanto alle possibilità dei votanti di esprimere la loro opinione e al rischio che i «no» si accumulino, i problemi sono identici a quelli che si porrebbero qualora si ricorresse alla variante «revisione parziale sotto forma di pacchetto unico».

La Commissione ritiene che le proposte di riforma debbano essere presentate in un pacchetto unico, affinché durante la fase parlamentare le commissioni e i deputati abbiano la più ampia libertà di manovra possibile. Presenta quindi le sue proposte in un «decreto federale concernente la revisione dei diritti popolari».

Va rilevato che l'Ufficio federale di giustizia ha elaborato una perizia concernente l'opportunità di presentare le diverse proposte nell'ambito di una revisione parziale. Tale perizia si fonda sulle proposte formulate dalle Sottocommissioni. Le proposte della CIP del Consiglio degli Stati corrispondono tuttavia in ampia misura – salvo per quanto concerne l'abbreviazione dei termini per la raccolta delle firme a sostegno delle iniziative popolari – a quelle della maggioranza delle Sottocommissioni. Nella sua perizia del 31 ottobre 2000 l'Ufficio giunge alla conclusione che le proposte di maggioranza delle Sottocommissioni possono essere concretate nell'ambito di una revisione parziale della Costituzione federale. Rileva infatti che tali proposte perseguono un obiettivo (soppressione di lacune) in un settore determinato (diritti popolari) prevedendo più strumenti e che secondo la prassi delle autorità federali questi ultimi possono essere posti in essere anche nell'ambito di una revisione parziale. La CIP sottolinea che anche l'ulteriore innovazione da essa proposta, l'abbreviazione dei termini di raccolta, mira a sopprimere una lacuna del sistema vigente, ossia l'eccessiva lentezza del processo decisionale in materia di iniziative popolari.

⁸ L'esempio della riforma giudiziaria dimostra che nella prassi una siffatta «revisione totale» è piuttosto considerata una revisione parziale. Lo prova il fatto che la Costituzione federale vigente continua a recare la data del «18 aprile 1999» nonostante la sua ultima revisione totale risalga al 12 marzo 2000.

La Commissione ritiene pertanto che la soluzione della revisione parziale mediante un decreto unico debba indiscutibilmente essere preferita a quella della revisione totale. Le modifiche costituzionali proposte rientrano in un settore ben definito e perseguono un unico obiettivo, la soppressione di lacune nei diritti popolari. Una revisione totale della Costituzione federale non sarebbe pertanto giustificata. Occorre inoltre evitare un uso eccessivo della revisione totale, poiché in caso contrario le autorità potrebbero cedere alla tentazione di ricorrervi anche quando desiderano creare un legame di carattere politico fra più disposizioni costituzionali tra le quali non esiste necessariamente un nesso materiale.

2901