

ad 99.436

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

**Rapporto del 2 aprile 2001**

**Parere del Consiglio federale**

del 15 giugno 2001

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto del 2 aprile 2001.

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

15 giugno 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

# Parere

## 1 Situazione iniziale

Con lettera del 2 aprile 2001, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha chiesto il nostro parere sul suo rapporto del 2 aprile 2001 «99.436 Iniziativa parlamentare (Commissione 96.091 CSt). Soppressione di lacune nei diritti popolari».

L'iniziativa parlamentare fu lanciata dalla Commissione costituzionale del Consiglio degli Stati. Vi si chiedeva di riprendere le proposte, suscettibili di ottenere il consenso della maggioranza, formulate nel pacchetto di riforme, poi respinto, presentato nel nostro messaggio del 20 novembre 1996 (96.091). Il disegno fu respinto perché le due Camere non riuscirono ad accordarsi su una strategia comune.

Il Consiglio degli Stati diede seguito all'iniziativa parlamentare il 30 agosto 1999.

## 2 Parere del Consiglio federale

### 2.1 Riflessioni di carattere generale

#### 2.1.1 Consenso sull'orientamento delle proposte

Il nostro Collegio è lieto di constatare che, dopo il fallimento della riforma dei diritti popolari alle Camere federali:

- la Commissione costituzionale del Consiglio degli Stati abbia presentato l'iniziativa parlamentare «Soppressione di lacune nei diritti popolari» e che il Consiglio degli Stati le abbia dato seguito il 30 agosto 1999;
- le Commissioni delle istituzioni politiche di entrambe le Camere abbiano istituito ciascuna una Sottocommissione per esaminare e attuare, in sedute da tenersi in comune, l'iniziativa parlamentare;
- entrambe le Sottocommissioni siano entrate nel merito dell'iniziativa parlamentare e abbiano elaborato un rapporto;
- anche la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) sia entrata nel merito del progetto e abbia approvato un rapporto e un progetto di decreto federale che prevede l'introduzione dell'iniziativa popolare generica e la riforma del referendum sui trattati internazionali.

Il nostro Collegio può pertanto dichiararsi d'accordo con l'orientamento principale del rapporto della CIP-S. Sulla base dei presenti lavori preliminari, è fiducioso sul buon esito in Parlamento della riforma dei diritti popolari, nonostante recenti sondaggi abbiano rilevato che la disponibilità della popolazione alla riforma non fosse particolarmente grande.

Il nostro Collegio auspica che, dopo l'approvazione della nuova Costituzione federale e della riforma giudiziaria da parte di Popolo e Cantoni, con il decreto federale sulla modifica dei diritti popolari possa essere realizzato un altro pacchetto di riforme, creando in tal modo buoni presupposti per ulteriori riforme del nostro Stato (riforma della direzione dello Stato, nuovo ordinamento della perequazione finanziaria).

## **2.1.2 Consenso del Consiglio federale in merito a varie innovazioni**

Rispetto alle originarie proposte di riforma da noi formulate, la CIP-S ha proceduto ad alcune modifiche che non danno adito a problemi:

- iniziativa popolare generica: l'Assemblea federale ha sin dall'inizio la possibilità di opporre un controprogetto ad un'iniziativa popolare generica (art. 139a cpv. 4 Cost.);
- disciplinamento della procedura in caso di iniziativa e controprogetto in un articolo separato (art. 139b Cost.);
- disciplinamento a livello costituzionale delle deroghe all'esigenza di decisioni concordanti delle due Camere (art. 156 Cost.);
- possibilità di ricorrere al Tribunale federale qualora l'Assemblea federale non rispetti il tenore e lo scopo di un'iniziativa popolare generica (art. 189 cpv. 1 lett. a<sup>bis</sup>).

## **2.1.3 Proposte del Consiglio federale relative ad alternative ed emendamenti rispetto alle proposte della CIP-S**

In diversi punti, il nostro Collegio desidera ridefinire le priorità della riforma e propone inoltre alcuni complementi alle proposte della CIP-S. L'esposizione dei pareri segue la numerazione delle rispettive norme costituzionali, fatta eccezione per le questioni principali «Iniziativa cantonale» e «Numero delle firme e termini di raccolta», che sono trattate per prime.

## **2.1.4 Sinossi delle posizioni della CIP-S e del Consiglio federale**

Nell'allegato figura una sinossi delle posizioni divergenti (disciplinamento secondo la nuova Costituzione federale, proposte formulate dal nostro Collegio nel 1996, rapporto del 2 aprile 2001 della CIP-S e presente parere).

## **2.2 Parere su questioni principali**

### **2.2.1 Iniziativa cantonale**

Nel suo progetto del 1996, il nostro Collegio propose alle Camere federali l'introduzione dell'iniziativa cantonale. A tutt'oggi manteniamo detta proposta.

Già secondo la vigente Costituzione i Cantoni sono coinvolti nell'esercizio dei diritti popolari. Giusta l'articolo 141 Cost., 50 000 aventi diritto di voto o otto Cantoni possono chiedere un referendum. Il medesimo numero di Cantoni dovrebbe ora poter lanciare anche un'iniziativa costituzionale o un'iniziativa popolare generica.

In tal modo i Cantoni disporrebbero non soltanto di strumenti di veto, ma anche di strumenti propositivi.

Per quanto riguarda il numero di otto Cantoni va precisato che anche i Semicantoni contano come un Cantone.

Secondo la disposizione proposta, il diritto d'iniziativa non dovrebbe poter essere esercitato dai Governi cantonali, bensì dai Parlamenti cantonali o dal Popolo. Il costituente cantonale dovrebbe poter sancire la ripartizione della competenza all'interno del Cantone (Parlamento o Popolo). L'esigenza dell'accordo di otto Parlamenti cantonali dovrebbe rappresentare una condizione parimenti impegnativa a quella di 100 000 o 70 000 firme.

Finora il referendum cantonale – presumibilmente a causa dei termini brevi e della mancanza di concertazione fra i Cantoni – non è mai riuscito.

È difficile valutare se anche l'iniziativa dei Cantoni, sempreché introdotta, sarà utilizzata così raramente. È tuttavia pensabile che i Cantoni ricorreranno all'iniziativa cantonale come ultima possibilità per tutelare i loro diritti o per promuovere riforme federalistiche qualora dovessero ritenere che il nostro Collegio e/o le Camere federali non considerino sufficientemente gli interessi cantonali. L'iniziativa dei Cantoni offrirebbe inoltre ai Cantoni l'opportunità di dare maggiori impulsi alla politica d'integrazione. Dato che le condizioni per lanciare un'iniziativa dei Cantoni sarebbero le medesime che per lanciare un referendum (otto Cantoni), ma con maggior tempo a disposizione, è senz'altro possibile che i Cantoni ricorrano più frequentemente a questo strumento rispetto al referendum.

Contro l'iniziativa cantonale sono tuttavia mosse alcune obiezioni:

- innanzitutto si ricorda che i Cantoni già dispongono dello strumento dell'iniziativa dei Cantoni (*Standesinitiative*) e che, per rappresentare gli interessi del loro Cantone, i consiglieri agli Stati dispongono anche dello strumento dell'iniziativa parlamentare. Tuttavia su entrambi gli strumenti decidono le Camere federali per cui con tali strumenti non può essere senz'altro aperto un dibattito o una votazione popolari su una modifica della Costituzione o di legge. Soltanto l'iniziativa cantonale apre tale possibilità;
- in secondo luogo si menziona che l'iniziativa cantonale potrebbe scavare nelle votazioni un fossato fra il nostro Collegio e i Governi cantonali. A tale timore non deve tuttavia essere dato un peso eccessivo: nella campagna per la votazione i «fossati» – per esempio fra i partiti di governo o fra i consiglieri federali e i «loro» partiti – sono frequenti, ma di solito non pregiudicano una successiva stretta collaborazione. Il sistema di governo svizzero ha una lunga e ricca esperienza per quanto riguarda il mutamento delle coalizioni e degli avversari nelle campagne per le votazioni;
- in terzo luogo si paventa che l'iniziativa dei Cantoni possa condurre ad alleanze regionali. L'accordo di otto Cantoni è tuttavia una condizione difficile da adempiere.

Considerato quanto precede, il nostro Collegio propone l'allargamento del diritto d'iniziativa (iniziativa costituzionale, iniziativa popolare generica) a otto Cantoni. Tale diritto dovrebbe poter essere esercitato dal Parlamento o dal Popolo dei Cantoni interessati. Dovrebbe essere sancito in una nuova disposizione 139c.

Il nostro Collegio formula pertanto le seguenti proposte per completare la Costituzione federale:

*Art. 138*            Iniziativa popolare e cantonale per la revisione totale ...

<sup>1</sup> 100 000 aventi diritto di voto o otto Cantoni possono ...

*Art. 139*            Iniziativa popolare e cantonale per la revisione parziale ...

<sup>1</sup> 100 000 aventi diritto di voto o otto Cantoni possono ...

*Art. 139a*          Iniziativa popolare generica e iniziativa cantonale

<sup>1</sup> 100 000 aventi diritto di voto o otto Cantoni possono ...

*Art. 139c*          Iniziativa cantonale

Il diritto d'iniziativa cantonale è esercitato dal Parlamento o dal Popolo dei Cantoni interessati.

## **2.2.2                      Numero di firme e termine di raccolta**

### **2.2.2.1                  In generale**

Nel suo messaggio del 20 novembre 1996, il nostro Collegio aveva proposto di aumentare il numero delle firme necessarie per un'iniziativa popolare da 100 000 a 150 000 e quello per un referendum da 50 000 a 100 000; anche per l'iniziativa popolare generica proponeva 100 000 firme.

La CIP-S intende mantenere invariato il numero delle firme necessarie e sancire a livello di Costituzione i termini di raccolta, riducendo nel contempo i termini per l'iniziativa costituzionale (dagli attuali 18 mesi) a 12 mesi; tale nuovo termine si applicherebbe anche all'iniziativa popolare generica, di nuova introduzione.

Avevamo motivato la nostra proposta di aumentare il numero delle firme necessarie con lo sviluppo demografico (la percentuale delle firme necessarie rispetto al numero degli aventi diritto di voto è scesa dal 7% a meno del 2,2%), con le migliori possibilità di comunicazione e con l'allora prospettata estensione dei diritti popolari.

Nel suo rapporto, la CIP-S spiega la rinuncia a un aumento del numero delle firme necessarie con le crescenti difficoltà negli ultimi tempi di raccogliere le firme. I motivi sarebbero molteplici: difficoltà di raccogliere le firme presso i locali di voto vista la facilitazione rappresentata dal voto per corrispondenza, scemato interesse politico nella società. Nel contempo è tuttavia fatto valere che il quorum per l'utilizzazione degli strumenti è diventato sensibilmente più esiguo, che vi sono migliori mezzi di comunicazione e che l'importanza della democrazia indiretta è accresciuta.

Il nostro Collegio si attiene fondamentalmente alla sua valutazione del 1996. Costata che l'impegno chiesto agli aventi diritto di voto, che già era alto, è ancora aumentato a partire dagli anni '70. Costata parimenti che la riforma dei diritti popolari offre nuove e differenziate possibilità di partecipazione, che non porteranno a una diminuzione dell'impegno chiesto agli aventi diritto di voto.

Considerati gli sviluppi intervenuti da allora, il nostro Collegio apporta alcuni correttivi alla sua posizione.

Infatti in primo luogo va detto che l'aumento dell'impegno chiesto agli aventi diritto di voto, osservato a partire dagli anni '70, è imputabile soltanto per metà alle iniziative e referendum facoltativi; l'altra metà degli oggetti in votazione va segnatamente ascritta ai progetti delle autorità (referendum obbligatori). L'usanza invalsa in Svizzera di enumerare in modo molto circostanziato nella Costituzione le competenze e gli obblighi della Confederazione ha finora avuto come conseguenza che l'estensione o la limitazione delle competenze federali implicano una modifica costituzionale e pertanto l'approvazione del Popolo e dei Cantoni. Nel caso in cui si volesse diminuire efficacemente l'impegno chiesto agli aventi diritto di voto, l'esecutivo e il legislativo dovrebbero accordarsi per far prova di maggiore riserbo nella creazione di norme costituzionali. È possibile che in avvenire siano necessari meno referendum obbligatori perché, nell'ambito della riforma costituzionale, molti particolari sono stati declassati a livello di legge.

In secondo luogo va constatato che parecchi fattori (voto per corrispondenza, eventualmente scemato interesse politico), nonostante il miglioramento delle possibilità di comunicazione, hanno reso globalmente più difficile la raccolta delle firme. Dal 1980 il numero delle iniziative fallite è fortemente aumentato: in media tale numero è passato da una a undici durante una legislatura. Ciononostante il numero delle iniziative formalmente riuscite, a causa del numero relativamente elevato delle iniziative lanciate, è rimasto pressoché identico (in media 5-6 all'anno; 11 nell'anno delle elezioni 1999, poi di nuovo 6 nel 2000).

In terzo luogo va ricordato che il pacchetto di riforme presentato dalla CIP-S è meno esteso rispetto a quello da noi proposto nel 1996. Mentre l'introduzione dell'iniziativa popolare generica mirava soprattutto a sgravare le iniziative costituzionali da contenuti prettamente legislativi e, in ultima analisi, non avrebbe dovuto generare un aumento degno di nota del numero totale delle iniziative, l'estensione del referendum facoltativo sui trattati internazionali potrebbe in teoria portare a un aumento del numero dei referendum. In pratica tuttavia non dovrebbero esserci cambiamenti significativi. Finora si è ricorso al referendum facoltativo sui trattati internazionali soltanto cinque volte<sup>1</sup>. Visto quanto precede, raccomandiamo alle Camere federali di adottare la seguente strategia in merito all'inasprimento delle condizioni per i diritti popolari:

<sup>1</sup> Si trattò dei seguenti trattati internazionali:  
Decreto federale che approva gli accordi settoriali fra la Confederazione Svizzera da una parte e la Comunità europea nonché eventualmente i suoi Stati membri o la Comunità europea dell'energia atomica dall'altra, votazione: 21 maggio 2000, FF **2000** 1414 e 3345.  
Legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods, votazione: 17 maggio 1992, FF **1992** V 346.  
Decreto federale concernente un accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Associazione internazionale dello sviluppo (IDA) per un mutuo di 200 milioni di franchi, votazione: 13 giugno 1976, FF **1976** II 1541.  
Decreto federale che approva la convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana per l'utilizzazione della forza idraulica dello Spöl, votazione: 7 dicembre 1958, FF **1959** I 50.  
Decreto federale che ratifica la Convenzione fra la Svizzera e la Francia che regola le relazioni di commercio e di buon vicinato tra le antiche zone franche dell'Alta Savoia e del Paese di Gex e i Cantoni svizzeri limitrofi, firmata a Parigi il 7 agosto 1921, votazione: 18 febbraio 1923, FF **1923** I 429.

### **2.2.2.2 Termini di raccolta sanciti a livello di Costituzione**

In quanto condizioni per iniziative e referendum, il numero delle firme e i termini di raccolta hanno in ultima analisi un'importanza analoga. La possibilità di esercitare i diritti popolari dipende concretamente in larga misura dal termine entro il quale il necessario numero di firme deve essere raccolto. Di conseguenza il nostro Collegio può oggi aderire alla proposta della CIP-S di sancire i termini di raccolta a livello di Costituzione. A breve termine non sono da attendere ulteriori modifiche, come per esempio quella relativa alla proroga, per motivi tecnici, del termine di referendum da 90 a 100 giorni nella legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (RS 161.1; LDP). L'eventualità di una revisione costituzionale per motivi esclusivamente tecnici non giustifica il rifiuto di disciplinare a livello di Costituzione i termini di raccolta delle firme.

### **2.2.2.3 Termini di raccolta più brevi**

Per quanto concerne l'aspetto materiale, il nostro Collegio non si oppone, in linea di principio, alla riduzione dei termini di raccolta proposta dalla CIP-S.

### **2.2.2.4 Numero di firme**

Referendum facoltativo: nel caso in cui il Parlamento decida di ridurre i termini di raccolta delle firme per le iniziative popolari, occorrerebbe esaminare anche le condizioni da adempiere per il referendum, onde evitare che nei diritti popolari vengano privilegiati gli elementi frenanti. Visto che per i referendum una riduzione dei termini di raccolta non è indicata, occorrerebbe aumentare a 70 000 il numero delle firme necessarie.

Iniziativa popolare generica: fin dal 1996, il nostro Collegio è convinto che il numero delle firme per l'iniziativa popolare generica debba essere in ogni caso inferiore a quello stabilito per l'iniziativa costituzionale. Altrimenti il nuovo strumento popolare risulterà troppo poco attrattivo e v'è d'aspettarsi che l'iniziativa popolare volta alla revisione parziale della Costituzione federale continuerà a essere utilizzata per contenuti di livello propriamente legislativo.

Nel caso in cui per il referendum e per l'iniziativa popolare generica si esigesse lo stesso numero di firme, si avrebbe presumibilmente l'effetto positivo che in luogo e vece del referendum si ricorrerebbe in parte all'iniziativa popolare generica. In tal modo un progetto di lunga ed onerosa elaborazione da parte delle autorità avrebbe la possibilità di entrare in vigore e di dimostrare la sua efficacia nell'applicazione. Inoltre la contestazione di singole disposizioni del progetto non significherebbe per forza di cose – come avviene nel caso del referendum facoltativo – la reiezione del progetto nel suo insieme, ma potrebbe chiedere in modo mirato la modifica delle singole disposizioni, senza dover rimettere in discussione l'intero atto legislativo.

### 2.2.2.5 Presentazione delle proposte

Al momento il nostro Collegio non si esprime sulla questione se le modifiche debbano essere sottoposte agli aventi diritto di voto in un unico pacchetto, come proposto nel 1996, oppure in due o più pacchetti singoli. È tuttavia anche pensabile di presentare le proposte che concernono l'affinamento dei diritti popolari separate da quelle che riguardano l'inasprimento delle condizioni (riduzione dei termini di raccolta per le iniziative costituzionali, eventualmente aumento del numero delle firme per il referendum).

### 2.2.2.6 Sinossi delle proposte relative ai termini di raccolta e al numero delle firme

Oggetto	Regolamentazione vigente	Proposta 1996	CIP-S	Parere
<i>Iniziativa costituzionale</i>				
Firme	100 000 Cost.	150 000 Cost.	100 000 Cost.	100 000 Cost.
Termini raccolta	18 mesi LDP	18 mesi LDP	12 mesi Cost.	ev. 12 mesi Cost.
<i>Iniziativa popolare generica</i>				
Firme	–	100 000 Cost.	100 000 Cost.	70 000 Cost.
Termini raccolta	–	18 mesi LDP	12 mesi Cost.	ev. 12 mesi Cost.
<i>Referendum</i>				
Firme	50 000 Cost.	100 000 Cost.	50 000 Cost.	ev. 70 000 Cost.
Termini raccolta	100 giorni LDP	100 giorni LDP	100 giorni Cost.	100 giorni Cost.

Cost. = Costituzione federale  
LDP = legge federale sui diritti politici

### 2.2.2.7 Riassunto della strategia del Consiglio federale

- In linea di principio, il nostro Collegio non è contrario alla riduzione dei termini di raccolta delle firme per le iniziative (iniziativa per la revisione totale, iniziativa per la revisione parziale della Costituzione, iniziativa popolare generica). I termini vanno sanciti nella Costituzione.
- Nel caso in cui il Parlamento decida di ridurre i termini di raccolta per le iniziative popolari, occorrerebbe esaminare anche le condizioni per il referendum, onde evitare che in tal modo nei diritti popolari vengano privilegiati gli elementi frenanti. Visto che per i referendum una riduzione dei termini di raccolta non è indicata, occorrerebbe aumentare a 70 000 il numero delle firme necessarie.
- Il numero delle firme per l'iniziativa popolare generica dovrebbe essere fissato a 70 000, ossia ad un livello inferiore a quello necessario per l'iniziativa per una revisione parziale della Costituzione. In tal modo l'iniziativa popo-

lare generica può costituire un'attrattiva alternativa per proposte a livello di legge.

- Al momento il nostro Collegio non si esprime sulla questione se le modifiche debbano essere sottoposte agli aventi diritto di voto in un unico pacchetto, come proposto nel 1996, oppure in due o più revisioni parziali distinte. È tuttavia anche ipotizzabile di presentare le proposte che concernono l'affinamento dei diritti popolari separate da quelle che riguardano l'inasprimento delle condizioni (riduzione dei termini di raccolta per le iniziative costituzionali, eventualmente aumento del numero delle firme per il referendum), affinché il Popolo (e i Cantoni) possano esprimersi in modo del tutto indipendente su questi due ultimi temi.

## **2.3 Parere su singole disposizioni costituzionali**

### **2.3.1 Articolo 139 capoverso 5: reiezione dell'iniziativa popolare come condizione necessaria per sottoporre un controprogetto?**

Secondo il rapporto della CIP-S, l'Assemblea federale deve poter contrapporre un controprogetto all'iniziativa popolare unicamente qualora raccomandi la reiezione dell'iniziativa.

A titolo di premessa va ricordato che, vista la possibilità della doppia maggioranza in caso di iniziativa e controprogetto, vi sono in totale le seguenti sei fattispecie di raccomandazioni di voto dell'Assemblea federale:

- a. le Camere federali accettano l'iniziativa. Raccomandazione: accettare l'iniziativa popolare;
- b. le Camere federali respingono l'iniziativa (senza controprogetto). Raccomandazione: respingere l'iniziativa popolare;
- c. le Camere federali respingono l'iniziativa e le preferiscono un controprogetto. Raccomandazione: respingere l'iniziativa popolare, accettare il controprogetto;
- d. le Camere federali accettano, in linea di principio, l'iniziativa, ma nel contempo le preferiscono un controprogetto. Raccomandazione: accettare l'iniziativa popolare e il controprogetto; dare la preferenza al controprogetto nella domanda risolutiva;
- e. le Camere federali accettano, in linea di principio, l'iniziativa, ma presentano nel contempo un controprogetto. Raccomandazione: accettare l'iniziativa popolare e il controprogetto; dare la preferenza all'iniziativa nella domanda risolutiva. Questo caso ipotizzabile in teoria può essere escluso da ulteriori esami, visto che in tal caso sarebbe più sensato che le Camere federali si attingano alla variante *a*;
- f. le Camere federali non pervengono ad accordarsi su una raccomandazione di voto relativa all'iniziativa, ma soltanto su un controprogetto.

Con la formulazione secondo il rapporto della CIP-S, una raccomandazione dell'Assemblea federale ai sensi dei casi *d* ed *f* è esclusa. Secondo la proposta della CIP-S,

in entrambi i casi l'Assemblea federale sarebbe di fatto costretta a esprimere una raccomandazione giusta la variante *c* (respingere l'iniziativa, approvare il controprogetto). In tal modo sarebbe limitata nelle sue possibilità di esprimere un'opinione.

In fondo spetta al Parlamento decidere se nei casi giusta la variante *d* intende lasciar aperta la possibilità di una raccomandazione differenziata. Se decide affermativamente, vi sono le seguenti due possibilità di formulazione:

*Variante 1:* articolo 139 capoverso 5 con formulazione potestativa di una raccomandazione di voto

<sup>5</sup> L'iniziativa è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni. L'Assemblea federale ne può raccomandare l'accettazione o il rifiuto. Può contrapporre all'iniziativa un controprogetto.

*Variante 2:* articolo 139 capoverso 5 senza disciplinamento costituzionale della questione della raccomandazione

<sup>5</sup> L'iniziativa è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni. L'Assemblea federale può contrapporre all'iniziativa un controprogetto.

In entrambe le varianti le modalità relative alla raccomandazione di voto sono definite a livello di legge. Un disciplinamento a livello di Costituzione non è infatti necessario.

Teoricamente si potrebbe formulare anche una terza variante con una disposizione in base alla quale l'Assemblea federale, nel caso in cui accettasse l'iniziativa e il controprogetto, raccomanderebbe al Popolo e ai Cantoni di dare la preferenza al controprogetto nella domanda risolutiva. Tuttavia una tale disposizione sarebbe complicata e, vista la sua natura assai dettagliata, non adeguata a figurare nella Costituzione.

Il nostro Collegio opta per la versione più semplice sotto il profilo del diritto costituzionale e quindi per la variante 2. Formula una proposta in tal senso.

### **2.3.2                    Articolo 139b: iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale e iniziativa popolare generica: iniziativa e controprogetto/ regolamentazione della domanda risolutiva in caso di divergenza fra Popolo e Cantoni**

Secondo il diritto vigente un'iniziativa e un controprogetto, benché accettati dal Popolo e dai Cantoni relativamente alle questioni principali, sono considerati respinti se, nella domanda risolutiva, il Popolo e i Cantoni danno preferenze discordanti. La soluzione della CIP-S mira a evitare un tale risultato nullo. Infatti dovrebbe entrare in vigore il progetto che, aggiungendo le percentuali dei voti del Popolo e quelle dei voti dei Cantoni, ha ottenuto la percentuale più elevata di consensi.

Il nostro Collegio non può che sostenere una soluzione che eviti tali esiti nulli. Anche se la nuova soluzione dovesse essere applicata molto raramente, si pone ugualmente la questione di principio se nelle votazioni si debba continuare a privilegiare in tale misura gli aventi diritto di voto dei piccoli Cantoni. Considerato che – in

virtù della legge dei grandi numeri – sono proprio i voti dei 26 Cantoni a essere soggette a maggiori variazioni rispetto ai voti del Popolo, la soluzione proposta privilegerà di fatto la componente «votazione dei Cantoni».

### **2.3.3                    Articolo 139d: due iniziative popolari sullo stesso oggetto**

Il nostro Collegio ritiene che l'Assemblea federale debba poter sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni due iniziative sullo stesso oggetto secondo una procedura analoga a quella applicata in caso di votazione su un'iniziativa e un controprogetto e propone pertanto la seguente disposizione:

*Articolo 139d* Iniziative popolari sullo stesso oggetto

Se a breve termine l'una dall'altra sono presentate due iniziative popolari, che riguardano lo stesso oggetto, ma che prevedono regolamentazioni diverse, l'Assemblea federale può metterle in votazione secondo la medesima procedura applicata in caso di votazione su un'iniziativa e un controprogetto.

La motivazione di tale disposizione risulta dalle esperienze degli ultimi anni:

capita sempre più spesso che più iniziative concernenti la stessa materia costituzionale, ma divergenti per quanto riguarda il loro tenore, vengano presentate quasi contemporaneamente<sup>2</sup>.

Dal 1° aprile 1997, data dell'entrata in vigore della modifica della LDP, i termini relativi alle iniziative popolari sono stati fortemente abbreviati. Giusta l'articolo 74 LDP il Consiglio federale sottopone l'iniziativa alla votazione popolare entro nove mesi dal voto finale dell'Assemblea federale. Nel caso in cui sulla stessa materia costituzionale siano presentate simultaneamente più iniziative, il nostro Collegio non potrà evitare di sottoporle al voto del Popolo e dei Cantoni alla medesima data.

In una tale situazione, gli aventi diritto di voto, qualora vogliano approvare entrambe le iniziative partendo dal presupposto che entrambe hanno concrete possibilità di essere accettate, vengono a trovarsi di fronte a un difficile dilemma. Infatti, nel caso in cui entrambe le iniziative fossero accettate dal Popolo e dai Cantoni, sarebbero scolpite nella Costituzione due soluzioni divergenti o addirittura in contrasto l'una con l'altra. Gli aventi diritto di voto che vogliono evitare un tale risultato sono dunque costretti a votare soltanto per una delle due iniziative. Se un gran numero di loro procede in tal modo e se un tale comportamento riguarda in misura analoga entrambe le iniziative, può capitare che entrambe le iniziative vengano respinte nonostante di fatto una maggioranza di votanti le avrebbe accettate. In ultima analisi ne risulterebbe un non rispetto della volontà popolare. Per contro, secondo la regolamentazione da noi proposta, gli aventi diritto di voto potrebbero accettare entrambe le ini-

<sup>2</sup> Cfr. le seguenti tre iniziative sull'AVS-età di pensionamento:  
– iniziativa popolare 'per la 10<sup>a</sup> revisione dell'AVS senza aumento dell'età di pensionamento';  
– iniziativa popolare 'per un'età pensionabile flessibile: dai 62 anni per donne e uomini';  
– iniziativa popolare 'a favore di un'AVS flessibile - contro l'aumento dell'età di pensionamento per le donne'.

ziative ed esprimersi poi, grazie alla domanda risolutiva, in favore della soluzione da loro preferita.

Il fatto di sottoporre a votazione due iniziative popolari secondo il sistema proposto deve tuttavia sottostare alle seguenti restrizioni: in primo luogo la decisione è di spettanza dell'Assemblea federale, fermo restando che la procedura va concretizzata a livello legislativo. In proposito è pensabile che l'Assemblea federale debba approvare una relativa proposta del nostro Collegio. In secondo luogo, ciò deve essere possibile unicamente se entrambe le iniziative concernono la stessa materia costituzionale, ma hanno tenori diversi. In particolare la procedura proposta ha un senso soltanto quando entrambe le iniziative esprimono una preoccupazione analoga, ma sottopongono proposte di regolamentazione diverse fra loro. Non va invece applicata se i contenuti della regolamentazione sono complementari. Le iniziative popolari hanno lo stesso oggetto quando ai sensi dell'attuale legislazione e prassi concernono «la stessa materia costituzionale» (art. 28 cpv. 1 LRC).

A causa di problemi pratici connessi alla votazione nel caso vi siano più di due progetti, problemi sui quali il nostro Collegio aveva attirato l'attenzione nel suo messaggio sul referendum propositivo (FF 1999 2523 segg.), non è indicato sottoporre contemporaneamente al voto del Popolo e dei Cantoni due iniziative popolari e *anche* un controprogetto. In un tal caso, la soluzione più indicata sarebbero due votazioni popolari susseguenti (p. es. una sulla prima iniziativa popolare e il controprogetto, poi un'altra sulla seconda iniziativa popolare).

### **2.3.4                      Articolo 141: referendum sui trattati internazionali**

Nel nostro progetto del 1996 avevamo previsto come innovazione di sottoporre a referendum i trattati per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali che conferiscono diritti e impongono obblighi ai privati.

La CIP-S intende andare ancora oltre, sottoponendo a referendum i trattati nei quali *figurano importanti disposizioni che contengono norme di diritto* oppure per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

Sia il nostro Collegio sia la CIP-S intendono estendere il referendum ai trattati internazionali importanti. La questione è tuttavia di sapere come debba essere interpretato tale criterio. La CIP-S vuole instaurare un parallelismo fra referendum sul diritto interno e referendum sui trattati internazionali e ricalca la formulazione dell'articolo 164 capoverso 1 Cost.

Il nostro Collegio è invece dell'opinione che debbano sottostare al referendum obbligatorio soltanto i trattati internazionali per l'attuazione dei quali sono necessarie modifiche di legge concernenti i diritti e gli obblighi dei cittadini, vale a dire che contengono regolamentazioni che interessano direttamente ogni persona. Secondo la proposta della CIP-S sarebbero sottoposti al referendum obbligatorio anche i trattati internazionali che disciplinano unicamente l'organizzazione o i compiti delle autorità. Il nostro Collegio continua a ritenere giusta la soluzione che aveva avanzato nel 1996 e propone pertanto di formulare come segue l'articolo 141 capoverso 1 lettera d):



la *possibilità* di una votazione congiunta e, secondo, che *il Parlamento* deve emanare un decreto in merito. Il pacchetto crea inoltre trasparenza in quanto gli aventi diritto di voto si possono esprimere anche sull'attuazione del trattato all'interno del Paese, pur essendo coscienti che il pacchetto costituisce un tutto. Con l'introduzione dell'iniziativa popolare generica sarà inoltre data la possibilità al Popolo di modificare anche le norme legislative esistenti – inclusi dunque gli atti normativi di attuazione di trattati internazionali;

- grazie alla votazione congiunta potrebbero essere rafforzate anche la credibilità della politica estera svizzera e la posizione del nostro Collegio nelle trattative;
- una votazione congiunta permette semplificazioni procedurali e contribuisce a evitare decisioni contraddittorie (accettazione del trattato internazionale e rifiuto dell'atto legislativo d'attuazione o viceversa).

Visto quanto precede, il nostro Collegio propone un articolo 141a:

*Articolo 141a* Attuazione di trattati di diritto internazionale pubblico

Se il decreto d'approvazione di un trattato internazionale è sottoposto al referendum obbligatorio o facoltativo, l'Assemblea federale può includere nel decreto le modifiche legislative per l'attuazione del trattato.

## **2.4 I diritti popolari in caso di adesione all'UE**

Nel nostro rapporto sull'integrazione 1999 (FF 1999 3391), abbiamo illustrato in modo circostanziato le ripercussioni di un'adesione all'UE sui diritti popolari (FF 1999 3676-3681). Nel rapporto sulla politica estera 2000, del 15 novembre 2000 (FF 2001 201), abbiamo inoltre formulato come premessa per l'avvio di trattative per l'adesione all'UE un esame delle ripercussioni in generale e nel settore dei diritti popolari in particolare, lasciando intendere che procederemo ai necessari chiarimenti nel corso della presente legislatura.

A breve termine la priorità nella politica d'integrazione è posta sull'entrata in vigore e sull'attuazione degli accordi bilaterali, a medio termine su nuove trattative bilaterali. L'adesione all'UE è una questione che entra in linea di conto soltanto a lungo termine.

Nel suo rapporto la CIP-S non si è esplicitamente espressa sulla questione del nesso fra le modifiche dei diritti popolari e l'integrazione nell'Europa. Il che non significa affatto che le questioni relative alla politica d'integrazione non siano state oggetto di riflessione. Le proposte modifiche concernenti il referendum sui trattati internazionali e anche l'introduzione dell'iniziativa popolare generica non dovrebbero risultare svantaggiose nell'ipotesi di un avvicinamento all'UE. Si è però rinunciato a proporre modifiche che sarebbero state utili soltanto nel caso di un'adesione all'UE. Un tale modo di procedere ci sembra senz'altro giustificato.

La rinuncia ad avviare trattative d'adesione nel corso della presente legislatura offre l'opportunità di condurre, prendendo il tempo necessario, un dialogo approfondito sulle possibili e al momento prevedibili ripercussioni di un'adesione all'UE sulle

istituzioni del nostro Paese (federalismo, diritti popolari, Governo) e sui principali settori politici interessati.

Nel nostro rapporto sull'integrazione 1999, abbiamo analizzato la questione della compatibilità dei diritti popolari con un'adesione all'UE, dandovi una risposta affermativa. Tale analisi è a tutt'oggi valida. È tuttavia indicato completarla e approfondirla. Allo scopo occorrerà tener conto dei seguenti elementi:

- la conciliabilità fra il diritto interno svizzero e il diritto dell'UE fu analizzata fondandosi sulle iniziative popolari e sui referendum degli scorsi anni. Nel frattempo il diritto dell'UE si è ulteriormente sviluppato. I futuri chiarimenti delle ripercussioni sulle nostre istituzioni dovranno pertanto considerare la dinamica politica e giuridica dell'UE;
- per un'eventuale adesione all'UE si devono prevedere tempi lunghi;
- un'adesione all'UE avrà, da un canto, ripercussioni sulla portata pratica dei diritti popolari: determinate limitazioni sono inevitabili. Dall'altro canto però, un'adesione all'UE consentirebbe di partecipare all'evoluzione dell'UE. Quanto a sapere in che misura il Popolo, grazie ad un ulteriore sviluppo dei diritti politici potrà e dovrà in futuro influenzare la politica della Svizzera nell'UE, è una questione che dovrà essere maggiormente esaminata in avvenire.

Nell'esaminare, completare e approfondire gli aspetti istituzionali delle opzioni di politica europea non si tratterà di determinare esclusivamente *le* ripercussioni di un'adesione all'UE sulla configurazione dei diritti popolari. Vanno piuttosto individuate le possibili opzioni a cospetto di divergenti atteggiamenti in merito all'integrazione nell'Europa. Occorre pertanto instaurare un dialogo che permetta di determinare non solo i margini di manovra e gli aspetti in comune, ma anche le differenze e gli aspetti inconciliabili. In tal modo si può costituire un'ampia base comune a partire dalla quale si potranno valutare le prospettive, le opportunità e i rischi di un'adesione all'UE. Un tale dialogo e tali chiarimenti non potranno tuttavia dare una risposta a tutte le questioni che sorgeranno in relazione con le opzioni di politica europea della Svizzera. A seconda dell'opzione scelta si tratterà quindi di raccogliere esperienze e, in base a queste, di procedere a ulteriori affinamenti.

**99.436 Iniziativa parlamentare (Commissione 96.091 Cst). Soppressione di lacune nei diritti popolari**

**Sinossi della regolamentazione vigente nella Costituzione federale, delle proposte del Consiglio federale del 1996, delle proposte secondo il rapporto del 2 aprile 2001 della CIP-S e del parere del Consiglio federale**

**Numeri degli articoli Cost.:**

Caratteri tondi: secondo messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale  
*Caratteri corsivi: secondo Costituzione federale del 18 aprile 1999*

Tema	Nuova Cost. del 18.4.99	Disegno CF del 20.11.96	Rapporto CIP-S del 2.4.01	Parere del Consiglio federale
Finanziamento dell'esercizio dei diritti politici (art. 127a, 136)	No	Sì	No	D'accordo
Iv. pop. rev. totale Cost. / rev. parziale Cost. / Iv. pop. generica: iniziativa dei Cantoni (art. 128/129/129a, 138/139/139a/139c)	No	Sì	No	Proposta di introdurre questa possibilità
Iv. pop. rev. totale Cost. / rev. parziale Cost. / firme/termini (art. 128/129, 138/139)	100 000 / nessun termine (legge: 18 mesi)	150 000 / nessun termine (legge: 18 mesi)	100 000 / 12 mesi	100 000 / ev. 12 mesi
Iv. pop. rev. parziale Cost. / raccomandazione di voto del legislatore costituzionale (art. 129 cpv. 5, 139 cpv. 5)	Controprogetto solo in caso di reiezione dell'iniziativa	Controprogetto solo in caso di reiezione dell'iniziativa	Controprogetto solo in caso di reiezione dell'iniziativa	Raccomandazione per una soluzione più aperta
Iv. pop. generica, principio (art. 129a, 139a)	No	Sì	Sì	D'accordo
Iv. pop. generica, firme/termini (art. 129a, 139a cpv. 1)	–	100 000 / nessun termine (legge: 18 mesi)	100 000 / 12 mesi	70 000 / ev. 12 mesi

Tema	Nuova Cost. del 18.4.99	Disegno CF del 20.11.96	Rapporto CIP-S del 2.4.01	Parere del Consiglio federale
Iv. pop. generica, controprogetto già alla prima votazione (art. 129a cpv. 4, 139a cpv. 4)	-	No	Sì	D'accordo
v. pop. rev. parziale Cost. / Iv. pop. generica, procedura in caso di iniziativa e controprogetto: domanda risolutiva in caso di divergenza fra Popolo e Cantoni (art. 131e, 139b)	Nessuna soluzione	Prevale la maggioranza del Popolo	Somma delle percentuali dei voti del Popolo e dei Cantoni	D'accordo
Votazione contemporanea su 2 iniziative concernenti lo stesso oggetto (art. 131f/139d)	No	Sì	No	Proposta di introdurre questa possibilità
Referendum facoltativo sui trattati internazionali, forma (art. 131b, 141)	Status quo	Trattati per l'attuazione dei quali è necessaria l'emana- zione di leggi federali che conferiscono diritti e impongono obblighi ai privati	Trattati nei quali figurano importanti disposizioni che contengono norme di diritto oppure per l'attuazione dei quali è necessaria l'emana- zione di leggi federali	Proposta di soluzione secondo disegno del 20.11.96
Referendum fac., firme/termini (art. 131b, 141)	50 000 / nessun termine (leg- ge: 100 giorni)	100 000 / nessun termine	50 000 / 100 giorni	ev. 70 000 / 100 giorni
Ref. obbl. e fac. sui trattati internazio- nali, possibilità di votazione congiunta sul trattato e sugli atti legislativi d'attuazione (art. 131c, 141a)	No	Sì	No	Proposta di introdurre questa possibilità

Tema	Nuova Cost. del 18.4.99	Disegno CF del 20.11.96	Rapporto CIP-S del 2.4.01	Parere del Consiglio federale
Presentazione di un' alternativa (art. 131d, 141d)	No	Sì	No	D'accordo
Decisioni in caso di disaccordo fra le Camere federali (art. -, 156)	Nessuna disposizione costituzionale	Nessuna disposizione costituzionale	Regolamentazione giuridica a livello di Costituzione	D'accordo
Iv. pop. generica, ricorso per inosservanza del contenuto e dello scopo (art. -, 189)	No	No	Sì	D'accordo