

98.065

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «per accelerare
la democrazia diretta (termini di trattazione per
le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)»**

del 28 ottobre 1998

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi presentiamo il messaggio concernente l'iniziativa popolare «per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)» proponendovi di sottoporla, senza controprogetto, al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

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

28 ottobre 1998

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Cotti

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

L'iniziativa popolare "per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)" chiede che le iniziative popolari siano sottoposte al voto del Popolo e dei Cantoni al più tardi 12 mesi dopo il loro deposito. Entro tale termine non soltanto il Consiglio federale dovrebbe pronunciarsi in merito all'iniziativa e redigere il relativo messaggio, ma le Camere dovrebbero anche dibatterla e la votazione andrebbe preparata ed effettuata. Il termine potrebbe essere prorogato, con il consenso del comitato d'iniziativa, ove l'Assemblea federale contrapponesse un controprogetto.

Il Consiglio federale ritiene che l'iniziativa sia valida. Essa postula tuttavia uno status giuridico che ha chiaramente mostrato i suoi limiti già nella prima metà di questo secolo. La sua accettazione costituirebbe un passo indietro. Per i motivi seguenti, il Consiglio federale è perciò dell'opinione che l'iniziativa vada sottoposta a Popolo e Cantoni, senza controprogetto, con la raccomandazione di respingerla.

Mediante la modifica della legge federale sui diritti politici e della legge sui rapporti fra i Consigli, entrata in vigore il 1° aprile 1997, il panorama giuridico è mutato sostanzialmente a vantaggio di una sollecita trattazione delle iniziative popolari da parte del Consiglio federale e dell'Assemblea federale. Le nuove disposizioni con i termini abbreviati hanno ampiamente anticipato le esigenze dell'iniziativa.

Il termine di un anno per l'allestimento del messaggio, per le deliberazioni nelle due Camere e per l'effettuazione della votazione di Popolo e Cantoni comporterebbe considerevoli difficoltà d'ordine pratico. L'esiguità del tempo a disposizione non consentirebbe più un esame approfondito di un'iniziativa. Il messaggio, con l'inclusa valutazione dell'iniziativa, ne risentirebbe perciò, giocoforza, dal profilo qualitativo.

Nell'ambito della trattazione delle iniziative popolari, uno spostamento del baricentro dall'Assemblea federale al Consiglio federale non potrebbe essere escluso. Soprattutto le commissioni parlamentari, ma anche le Camere, sarebbero limitate quanto al loro modus operandi e alla formazione delle opinioni. Con ogni probabilità il Parlamento dovrebbe basarsi, nel valutare un'iniziativa popolare, esclusivamente sul parere del Consiglio federale. L'influenza dell'Esecutivo sul Parlamento si accrescerebbe di conseguenza.

L'iniziativa qui in esame ridurrebbe la possibilità di opporre un controprogetto sensato. Consiglio federale e Assemblea federale sarebbero pressoché impossibilitati a elaborare un controprogetto e ad apportare una modifica a una situazione giuridica ritenuta insoddisfacente. Sarebbe in tal modo seriamente compromessa la funzione innovatrice di un'iniziativa, fondamentale per il rinnovamento dell'ordinamento giuridico. La presente iniziativa risulterebbe controproducente nei confronti delle iniziative popolari a venire.

Mediante il suo necessario consenso a una proroga del termine, il comitato d'iniziativa eserciterebbe un influsso considerevole sul Parlamento nel caso in cui l'Assemblea federale presentasse un controprogetto. Un siffatto influsso sarebbe inconciliabile con lo statuto costituzionale dell'Assemblea federale.

Nell'ambito della revisione della Costituzione, il Parlamento sta esaminando una riforma dei diritti popolari. Oggetto di tale riforma è anche l'introduzione di un'iniziativa popolare generica, la quale potrebbe costituire una variante atta ad accelerare la democrazia diretta. È perciò opportuno portare dapprima a termine la riforma costituzionale avviata nell'ambito dei diritti popolari.

Messaggio

1 Valutazione formale dell'iniziativa

11 Tenore

L'iniziativa ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 121 cpv. 6

⁶ Se la domanda d'iniziativa è presentata in forma di progetto già elaborato, la relativa votazione del popolo e degli Stati ha luogo il più tardi 12 mesi dopo il deposito della domanda. L'Assemblea federale può contrapporre all'iniziativa un controprogetto che sarà sottoposto simultaneamente a votazione. Se viene elaborato un controprogetto, la votazione può essere differita di un anno al massimo con il consenso della maggioranza dei membri del comitato d'iniziativa.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 24 (nuovo)

Le disposizioni di legge incompatibili con il termine di cui all'articolo 121 capoverso 6 sono considerate abrogate. Ciò vale in particolare per gli articoli 26, 27 e 29 della legge sui rapporti fra i Consigli nonché per l'articolo 74 della legge federale sui diritti politici.

12 Riuscita

Con decisione del 29 luglio 1997, la Cancelleria federale ha accertato che la lista dei firmatari dell'iniziativa popolare "per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)" soddisfa formalmente alle esigenze legali (FF 1997 III 1159). Il tenore dell'iniziativa è stato pubblicato nel Foglio federale del 12 agosto 1997 (FF 1997 III 1161). Il 5 dicembre 1997, l'iniziativa è stata depositata presso la Cancelleria federale nel rispetto dei termini. Con decisione del 16 gennaio 1998, la Cancelleria federale ha accertato la riuscita formale dell'iniziativa, avendo essa raccolto 115 684 firme valide (FF 1998 167).

13 Termine di trattazione

Secondo l'articolo 29 capoverso 1 lettera a della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11)¹, il Consiglio federale presenta il suo rapporto e le sue proposte all'Assemblea federale al più tardi un anno dopo il deposito dell'iniziativa. Il rispetto di tale termine è assicurato mediante l'emanazione del presente messaggio. L'As-

¹ Nella versione della modifica, del 21 giugno 1996, della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP, RS 161.1), in vigore dal 1° aprile 1997 (RU 1997 757).

semblea federale deve decidere entro 30 mesi a partire dal deposito dell'iniziativa, vale a dire entro il 5 giugno 2000, se approva o meno l'iniziativa (art. 27 cpv. 1 LRC).

14 Validità

141 Unità della forma

Un'iniziativa popolare può essere presentata in forma di proposta generale o di progetto elaborato (art. 121 cpv. 4 Cost.). Forme miste sono inammissibili (art. 75 cpv. 3 LDP). La presente iniziativa riveste interamente la forma di progetto elaborato. L'unità della forma è così garantita.

142 Unità della materia

Un'iniziativa popolare può avere per oggetto soltanto una materia. L'unità materiale è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse (art. 121 cpv. 3 Cost. e art. 75 cpv. 2 LDP). L'iniziativa «per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)» propone una nuova versione dell'articolo 121 capoverso 6 Cost. Ai sensi di tale versione, un'iniziativa popolare va sottoposta alla votazione di Popolo e Cantoni al più tardi un anno dopo il deposito. Il termine di trattazione può essere prorogato con il consenso della maggioranza del comitato d'iniziativa. L'iniziativa include inoltre una disposizione transitoria della Costituzione federale, secondo la quale le disposizioni di legge incompatibili con il termine richiesto sono considerate abrogate. La nuova disposizione transitoria è intrinsecamente connessa con la disposizione costituzionale proposta. L'iniziativa concerne quindi un unico tema, ragione per cui rispetta il principio dell'unità della materia.

143 Attuabilità

La Costituzione federale non menziona l'attuabilità quale condizione di validità di un'iniziativa. L'impossibilità di realizzare un'iniziativa costituisce, secondo la prassi corrente delle autorità federali, causa di nullità, poiché un'iniziativa il cui obiettivo non può essere realizzato è impossibile e non può essere sottoposta al voto di Popolo e Cantoni (FF 1997 I 445). Se l'iniziativa in esame dovesse essere accettata, ciò comporterebbe certo, come illustrato più diffusamente infra (cfr. pto. 42), notevoli difficoltà d'ordine pratico. L'iniziativa è ciononostante attuabile.

15 Sunto

Per i motivi sopra esposti, reputiamo che l'iniziativa sia valida.

2 L'iniziativa dal punto di vista del comitato d'iniziativa

Stando a quanto risulta da un'inserzione su giornali e da un comunicato stampa, il comitato d'iniziativa si prefigge di porre fine a uno dei tanti abusi nel nostro Paese e conseguire un'accelerazione della democrazia diretta. A suo dire, Consiglio federale

e Assemblea federale possono differire praticamente sine die le domande popolari, a dispetto dei termini legali. La democrazia diretta, della quale gli svizzeri sarebbero orgogliosi, sarebbe in tal modo privata del suo contenuto. Tale stato di cose non sarebbe più accettabile e andrebbe risolto una volta per tutte. È importante che il popolo svizzero, particolarmente in un periodo in cui la realtà si modifica sempre più spesso e velocemente, possa reagire con celerità ed efficacia agli avvenimenti politici. L'iniziativa popolare assegna a Governo e Parlamento un "termine di riflessione" di dodici mesi. Entro tale termine ogni iniziativa popolare presentata va sottoposta al voto di Popolo e Cantoni. S'intende impedire così la dilazione di iniziative popolari.

3 Trattazione di iniziative popolari in generale

31 Evoluzione della situazione giuridica in materia di termini di trattazione (1892-1996)

La vigente Costituzione federale non prevede alcun termine per la trattazione di iniziative popolari, come invece chiesto dall'iniziativa in esame. Esistono tuttavia termini di trattazione a livello legislativo. Qui di seguito l'evolversi della situazione giuridica dal 1892 al 1996.

311 Situazione giuridica antecedente il 1962

Dopo l'introduzione dell'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale nel 1891, la legge federale del 27 gennaio 1892 concernente il modo di procedere per le domande di iniziativa popolare e le votazioni relative alla revisione della Costituzione (CS I 164) dispose che le Camere federali decidessero entro un anno se approvare o meno un'iniziativa (art. 8). Nel 1950 il termine fu prolungato a tre anni a partire dal deposito dell'iniziativa (RU 1951 18). Nel 1948, il Consiglio federale motivò la necessità di una proroga affermando tra l'altro che già da tempo il termine era ritenuto troppo breve e tale si era dimostrato anche nella prassi. Assai spesso il Consiglio federale non aveva neppure potuto presentare il suo parere entro tale termine. Da un canto il numero delle iniziative e la mole di lavoro di tutti i Dipartimenti erano aumentati; d'altro canto anche la trattazione delle iniziative (ad es. mediante messaggi del Consiglio federale più dettagliati) richiedeva un dispendio di tempo maggiore. Il fatto che la sola procedura (preparazione da parte dell'Amministrazione federale, trattazione nel Consiglio federale e nell'Assemblea federale) richiedesse in molti casi più di un anno non abbisognava di ulteriore commento (FF 1948 III 911 segg.).

312 Situazione giuridica con l'entrata in vigore della legge sui rapporti fra i Consigli del 1962

La legge sui rapporti fra i Consigli entrò in vigore il 1° dicembre 1962. Tale legge disciplina, negli articoli 27 e 29, la trattazione di iniziative popolari in forma di progetto elaborato da parte di Consiglio federale e Assemblea federale. Queste disposizioni sono state più volte oggetto di modifica dal 1962 ad oggi.

L'Assemblea federale era in un primo tempo tenuta a decidere *entro tre anni* se approvare un'iniziativa, mentre il Consiglio federale aveva a disposizione *due anni* per l'elaborazione del messaggio. Se, in seguito a circostanze particolari, il Consiglio

federale non era in grado di pronunciarsi in merito a un'iniziativa entro il termine suindicato, l'Assemblea federale poteva prolungare di altri dodici mesi il termine triennale (art. 29 cpv. 3 LRC).

313 Modifica del 1974

Nel 1974 entrò in vigore una modifica dell'articolo 29 LRC (completamento mediante un cpv. 4; modifica del 14 marzo 1974, in vigore dal 20 giugno 1974; RU 1974 1051). Ai sensi di tale modifica, l'Assemblea federale poteva, a complemento della regolamentazione di cui al capoverso 3, decretare una *proroga del termine di un altro anno* qualora le decisioni delle Camere in merito a un controprogetto o a un atto legislativo strettamente connesso divergessero; vale a dire che almeno una Camera doveva essersi *pronunciata a favore di un controprogetto (diretto o indiretto)* (art. 29 cpv. 4; oggi art. 27 cpv. 5^{bis} LRC). Alla base di tale possibilità di proroga del termine vi era, secondo la Conferenza dei presidenti di gruppo, per iniziativa della quale fu introdotta la relativa modifica legislativa, il fatto che il termine allora vigente non aveva mai permesso al Parlamento, all'atto pratico, di elaborare un controprogetto nel caso in cui il Consiglio federale intendesse rinunciarvi. Tale normativa aveva per effetto che la questione del controprogetto non era decisa tanto dalla volontà del Parlamento, determinante secondo la Costituzione, bensì dai lavori preliminari del Consiglio federale, i quali avrebbero dovuto costituire semplicemente un ausilio per la deliberazione parlamentare. Andava perciò concesso maggior tempo al Parlamento per l'eliminazione delle divergenze inerenti a controprogetti, diretti o indiretti, a iniziative popolari (FF 1973 II 703; cfr. a tal proposito anche il pto. 35).

314 Modifica del 1976

Il termine ordinario di tre anni si rivelò tuttavia troppo breve, a causa delle numerose iniziative e dei loro complessi oggetti. L'esiguità del tempo a disposizione pregiudicava, secondo il Consiglio federale, una trattazione accurata delle iniziative popolari. Poiché la proroga di un anno del termine da parte dell'Assemblea federale, prevista dall'articolo 29 capoverso 3 LRC per casi eccezionali, si applicava in modo relativamente frequente (FF 1975 I 1347), nel 1976 il *termine di trattazione* ordinario fu *portato a quattro anni* dalla legge federale sui diritti politici (modifica dell'art. 29 LRC, in vigore dal 1° luglio 1978; RU 1978 688 708). Al *Consiglio federale* spettavano ora *tre anni* per l'elaborazione del messaggio. Fu tuttavia stralciata la possibilità di prorogare tale termine (abrogazione dell'art. 29 cpv. 3 LRC). All'Assemblea federale rimase ancora soltanto un anno per la trattazione di un'iniziativa popolare (con possibilità di proroga in presenza di un controprogetto).

15 Modifica del 1986

Neppure il termine di quattro anni, ripartito dal legislatore tra il Consiglio federale (3 anni) e l'Assemblea federale (1 anno), diede tuttavia buoni risultati. Ciò avvenne soprattutto perché i termini non erano più considerati, ma perentori (cfr. pto. 35). In ragione dell'aumento generale del carico di lavoro dell'Assemblea federale, il termine di un anno a disposizione in virtù del diritto allora vigente non bastava più, secondo l'opinione della commissione del Consiglio nazionale, per permettere alle Camere di dibattere su un'iniziativa popolare senza dover sottostare a imposizioni di tempo;

per l'Assemblea federale sarebbe stato inoltre impossibile, all'atto pratico, elaborare un proprio controprogetto entro un anno. La Commissione propose perciò, mediante un'iniziativa parlamentare, una *nuova ripartizione dei termini tra Consiglio federale e Assemblea federale* (FF 1983 IV 499 seg. con rinvio a FF 1982 III 1069). Il Consiglio federale non poté tuttavia aderire alla proposta, in quanto con termini più brevi non era possibile elaborare alcuna base decisionale approfondita; era nell'interesse della certezza dell'ordinamento giuridico che le iniziative popolari non fossero dibattute senza basi decisionali affidabili (FF 1984 II 914 920). Nel contempo (20 giugno 1986) fu modificata la legge sui rapporti fra i Consigli. La modifica entrò in vigore il 1° gennaio 1987 (RU 1986 1712). Il vigente termine di *quattro anni* impartito all'Assemblea federale per pronunciarsi su un'iniziativa rimase *immutato* (art. 27 cpv. 1 LRC). Di tali quattro anni, *24 mesi* erano però ora riservati al *Consiglio federale* per l'allestimento del suo messaggio; in presenza di un controprogetto (diretto o indiretto), il Consiglio federale aveva a disposizione addirittura 30 mesi (art. 29 cpv. 1 e 2 LRC).

Se le due Camere non giungevano a una decisione concorde entro il termine legale, vale a dire entro quattro anni (in casi eccezionali entro 5 anni) dal deposito dell'iniziativa, il Consiglio federale ordinava la votazione del popolo e dei Cantoni (cfr. art. 27 cpv. 6 LRC). Il Consiglio federale aveva sino ad allora goduto di ampio margine d'apprezzamento nella determinazione della data della votazione (FF 1993 III 358 seg.); non poteva tuttavia ritardare o differire oltre il lecito la votazione².

32 Situazione giuridica attuale in materia di termini di trattazione

Il 21 giugno 1996, l'Assemblea federale ha licenziato una modifica della legge federale sui diritti politici e della legge sui rapporti fra i Consigli³. La modifica è entrata in vigore il 1° aprile 1997 (RU 1997 753) e ha tra l'altro per oggetto una riduzione dei termini di trattazione delle iniziative popolari (art. 74 LDP nonché art. 27 cpv. 1 e art. 29 cpv. 1 lett. a LRC).

Secondo la nuova base legale, il Consiglio federale deve presentare il suo rapporto e le sue proposte all'Assemblea federale al più tardi un anno (prima due anni) dopo il deposito dell'iniziativa (se sottopone un controprogetto, un anno e mezzo, art. 29 LRC). L'Assemblea federale deve decidere in merito all'iniziativa al più tardi dopo due anni e mezzo (prima quattro anni) (art. 27 cpv. 1 LRC). Come in passato, l'Assemblea federale può prorogare di un anno il termine legale, se un Consiglio ha preso una decisione su un controprogetto diretto o indiretto (art. 27 cpv. 5^{is} LRC).

Quanto alla competenza del Consiglio federale di determinare date e oggetti delle votazioni, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha riconosciuto che il Consiglio federale necessita di un margine di manovra – comunque limitato – segnatamente negli anni in cui hanno luogo le elezioni al Consiglio nazionale, nei casi in cui i testi in votazione siano incompatibili fra loro o in presenza di parecchie iniziative popolari pronte a essere poste in votazione (Boll. uff. 1990 N

² Luzius Wildhaber, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Basilea/Zurigo/Berna, marg. 76 ad art. 121/122.

³ Tra l'altro sulla base di una mozione del Consiglio nazionale (ad 88.235) che postulava una riduzione dei termini di trattazione; sulla scorta di tale mozione non fu dato seguito all'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Dünki (88.235), il quale aveva proposto la votazione popolare entro sei mesi dalla votazione finale in Parlamento (Boll. uff. 1990 N 1886 segg.).

1887). Pertanto, il Consiglio federale deve ormai sottoporre l'iniziativa alla votazione di popolo e Cantoni entro nove mesi dal voto finale dell'Assemblea federale, ma al massimo nove mesi dopo la scadenza dei termini legali summenzionati (art. 74 cpv. 1 LDP).

Le nuove disposizioni legali hanno ampiamente anticipato le richieste dell'iniziativa in esame. La differenza consiste da una parte nella lunghezza del termine di trattazione: secondo l'iniziativa, il termine per la trattazione è in linea di principio di un anno, mentre secondo il diritto vigente può normalmente arrivare sino a tre anni e tre mesi. Il livello normativo è d'altra parte differente. L'iniziativa chiede un disciplinamento a livello costituzionale, mentre il diritto vigente stabilisce i termini a livello legislativo. L'obiettivo di accelerare la trattazione delle iniziative popolari, perseguito anch'esso dalla modifica di legge suindicata, produrrà i suoi effetti soltanto in futuro. La presente iniziativa è infatti la prima cui si applicano le nuove disposizioni legali, in quanto la raccolta delle firme ha avuto inizio dopo il 31 marzo 1997 (cfr. art. 2 dell'ordinanza del 26 febbraio 1997 concernente l'entrata in vigore della modifica della legge federale sui diritti politici; RU 1997 760).

33 Altri tentativi di disciplinare i termini di trattazione

Già nel 1989 fu lanciata un'iniziativa popolare "contro le manovre dilatorie in caso di iniziative popolari" (FF 1989 I 1266). Questa iniziativa prevedeva che la votazione popolare su un'iniziativa popolare dovesse aver luogo entro due anni dal suo deposito. L'iniziativa non riuscì tuttavia per scadenza infruttuosa del termine (FF 1990 III 985).

Il 28 aprile 1993, nell'ambito delle deliberazioni sull'iniziativa parlamentare n. 91.410 del consigliere nazionale Zwingli concernente la trattazione di disposizioni retroattive proposte in iniziative popolari, il Consiglio nazionale decise di completare l'articolo 122 Cost., specificando che una legge federale avrebbe dovuto determinare i termini massimi per la trattazione delle iniziative sino alla votazione di popolo e Cantoni (Boll. uff. 1993 N 793 segg., 820). Il Consiglio degli Stati non entrò nel merito dell'iniziativa parlamentare e del controprogetto del Consiglio nazionale (Boll. uff. 1994 S 740 segg., 742). Non avendo le Camere trovato un accordo, la pratica fu tolta semplicemente di ruolo (Boll. Uff. 1995 S 969 seg.).

Il 9 ottobre 1997, il consigliere nazionale Maspoli ha presentato un'iniziativa parlamentare (97.440) confermata da 57 membri del Consiglio nazionale. Essa è praticamente identica all'iniziativa popolare oggetto del presente messaggio, con l'unica differenza che il termine di trattazione non è di dodici, ma di diciotto mesi. L'iniziativa parlamentare è stata motivata argomentando che le iniziative popolari, come per esempio l'"iniziativa a favore dei piccoli contadini"⁴, spesso "finirebbero nel cassetto" praticamente senza motivo. Accadrebbe di frequente che un'iniziativa giunga in votazione soltanto quando ha ormai perso d'attualità. L'iniziativa parlamentare vorrebbe porre rimedio a tale situazione. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha deciso, nella seduta del 27 marzo 1998, di proporre al plenum di non dare seguito all'iniziativa parlamentare. Tale decisione è stata motivata adducendo che nel 1997 i termini vigenti sono stati notevolmente abbreviati, il che produrrebbe effetto comunque soltanto entro due o tre anni (cfr. pto. 32).

⁴ Iniziativa popolare "per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica", depositata il 17 giugno 1994, trattata dall'Assemblea federale il 21 marzo 1997, respinta in votazione popolare il 27 settembre 1998 (cfr. appendice, iniziativa popolare n. 52).

Una riduzione ulteriore avrebbe per conseguenza che le autorità federali non potrebbero più esaminare approfonditamente le iniziative e che l'elaborazione di controprogetti sarebbe pressoché impossibile.

La sottocommissione 1 della Commissione costituzionale del Consiglio degli Stati ha deciso, nel corso della seduta del 17 novembre 1997, di sancire nella Costituzione, nell'ambito della riforma dei diritti popolari, i termini per la trattazione delle iniziative popolari da parte del Consiglio federale e dell'Assemblea federale. Tali termini corrispondono, per l'iniziativa in forma di progetto elaborato, a quelli di cui agli articoli 27 e 29 LRC e all'articolo 74 LDP (cfr. pto. 32). La Commissione costituzionale del Consiglio degli Stati non ha ancora terminato l'esame della questione. La Commissione costituzionale del Consiglio nazionale non l'ha in pratica affrontata.

34 Dall'elaborazione del messaggio concernente un'iniziativa popolare alla votazione di popolo e Cantoni

Nel presente capitolo si illustra, fotografandone lo stato attuale, la procedura relativa all'elaborazione, al licenziamento e alla discussione del messaggio concernente un'iniziativa popolare nonché alla preparazione e all'esecuzione della votazione di popolo e Cantoni. Per ogni iniziativa popolare, il Consiglio federale deve presentare un *messaggio con proposte* (art. 29 LRC). Nel messaggio il Consiglio federale si pronuncia in merito alla validità formale e materiale dell'iniziativa valutandone contenuto e obiettivi nonché gli effetti in caso di accettazione. Esso propone nel contempo all'Assemblea federale di accettare o di respingere l'iniziativa sottoponendole, se del caso, un controprogetto.

Dopo l'*esame preliminare* da parte della Cancelleria federale, il testo dell'iniziativa è pubblicato nel Foglio federale (art. 69 LDP). Con la pubblicazione inizia a decorrere il termine di 18 mesi per la raccolta delle firme (art. 71 LDP). Il Consiglio federale è nel contempo messo al corrente dell'inizio della raccolta delle firme.

Dopo il deposito delle firme, la Cancelleria federale informa il Consiglio federale, il quale incarica un dipartimento di elaborare il messaggio relativo all'iniziativa. La Cancelleria federale esamina e conta le firme. Tale esame dura di norma da uno a due mesi; ove tuttavia siano depositate, quasi contemporaneamente, più iniziative popolari o referendum, l'esame può richiedere fino a cinque mesi. A seconda della situazione è necessario procedere a un riconteggio (o, eventualmente, a più riconteggi). Terminato l'esame, la Cancelleria federale accerta la *riuscita formale* dell'iniziativa con decisione pubblicata nuovamente nel Foglio federale (art. 72 LDP). Il Consiglio federale e il dipartimento competente sono contemporaneamente informati della riuscita dell'iniziativa.

In vista dell'elaborazione del messaggio, il dipartimento competente deve chiedere al Consiglio federale, al più tardi quattro mesi dopo il deposito dell'iniziativa, una *decisione di principio su questioni di natura squisitamente politica*. Gli affari del Consiglio federale sono per lo più oggetto di una consultazione degli uffici e sono sempre sottoposti a una procedura di corapporto (cfr. art. 15 della legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA; RS 172.010). Scopo e obiettivo della *consultazione degli uffici* è di appianare, all'interno dell'amministrazione, tutte le questioni formali e puramente tecniche nonché evidenziare tutte le divergenze politiche che dovranno essere risolte dal Consiglio federale. L'esito della consultazione degli uffici fornisce importanti spunti per la susseguente procedura di corapporto nonché per la trattazione in Consiglio federale e va breve-

mente riassunto nella proposta indirizzata a quest'ultimo. In tal modo i membri del Consiglio federale sono informati sulle rettifiche apportate in seguito alla consultazione degli uffici e sulle divergenze rimanenti. Per la consultazione degli uffici occorre stabilire un termine di tempo adeguato e conforme all'importanza dell'oggetto o al volume dei documenti in questione (da due a quattro settimane). La *procedura di corapporto* è una procedura di coordinamento e preparazione il cui fine è lo sgravio del Consiglio federale. Essa permette di appianare a livello interdipartimentale, possibilmente prima della seduta del Consiglio federale, tutte le divergenze ancora presenti dopo la consultazione degli uffici e di presentare al Collegio governativo, nel modo più chiaro possibile, le divergenze che deve ancora risolvere. La procedura di corapporto dura di regola tre settimane; il Consiglio federale può tuttavia fissare, su richiesta, un termine più breve.

Una decisione di principio del Consiglio federale è indispensabile in particolare quando dev'essere elaborato un *controprogetto*. In un simile caso va anche chiarito se sia necessario istituire una commissione peritale. In casi eccezionali è addirittura ipotizzabile l'effettuazione di una procedura di consultazione (cfr. art. 1 cpv. 3 dell'ordinanza del 17 giugno 1991 sulla procedura di consultazione, RS 172.062).

Il dipartimento competente elabora il *messaggio concernente l'iniziativa popolare* conformemente alle istruzioni del Consiglio federale. Esamina in particolare se l'iniziativa depositata adempia alle esigenze formali e materiali. Qualora sussistano dubbi, in particolare in caso di possibile violazione dell'unità della materia o della forma, oppure in caso di infrazione alle norme cogenti del diritto internazionale pubblico, il dipartimento chiede di norma un parere all'Ufficio federale di giustizia o alla Direzione del diritto internazionale pubblico. Se del caso, elabora un controprogetto.

Il progetto di messaggio è a sua volta oggetto di una consultazione degli uffici e della susseguente procedura di corapporto. Al più tardi quattro mesi prima della scadenza del termine di trattazione assegnato al Consiglio federale (art. 29 LRC) il dipartimento responsabile *propone* al Consiglio federale l'*adozione del messaggio*. Resta così tempo sufficiente per poter procedere alle eventuali necessarie modifiche. I testi destinati alla pubblicazione devono essere presenti, in questa fase, almeno nelle versioni tedesca e francese. A seconda dei casi, il progetto di messaggio può necessitare, dopo una prima trattazione in Consiglio federale, di una rielaborazione o di un adeguamento. Dopo che il Consiglio federale l'ha adottato, il messaggio viene stampato. Esso va inviato all'Assemblea federale *nelle tre lingue ufficiali* di norma cinque settimane al più tardi prima della sessione in cui vanno designate le commissioni oppure cinque settimane prima della seduta della commissione competente.

L'iniziativa popolare è attribuita *all'uno o all'altro Consiglio* per la trattazione prioritaria e dibattuta preliminarmente dalla commissione competente (art. 9 e 8 *quinquies* LRC). La commissione è libera di apportare modifiche al controprogetto eventualmente presentato dal Consiglio federale o, in assenza dello stesso, di elaborarne uno proprio, per il quale è se del caso possibile effettuare una procedura di consultazione. Quando è maturo per la decisione, l'oggetto è trasmesso al *primo Consiglio* per la deliberazione, per passare in seguito alla commissione del secondo Consiglio e successivamente al *secondo Consiglio* medesimo. Qualora le decisioni dei due Consigli divergano, l'oggetto torna al primo Consiglio (o alla sua commissione, cfr. art. 12 segg. LRC). Se, dopo tre deliberazioni in ciascun Consiglio, i due Consigli non concordano sull'accettazione o sulla reiezione dell'iniziativa o non vi è accordo sul testo del controprogetto, è istituita una conferenza di conciliazione, la quale deve cercare il conseguimento di un'intesa (cfr. art. 27 in relazione con art. 17 segg. LRC). Se,

entro il termine legale di trattazione di due anni e mezzo (tre anni e mezzo in presenza di un controprogetto), i due Consigli non giungono a una decisione concorde, il Consiglio federale ordina la votazione del popolo e dei Cantoni (cfr. art. 27 cpv. 1, 5^{bis} e 6 LRC).

Secondo l'articolo 10 LDP, il Consiglio federale stabilisce le *date delle votazioni*. Le date delle votazioni per l'anno intero sono stabilite di volta in volta nella primavera/estate dell'anno precedente. Le votazioni federali hanno luogo di norma quattro volte all'anno (febbraio/aprile, maggio/giugno, settembre, novembre/dicembre). Il Consiglio federale ha sinora disposto di ampio potere d'apprezzamento nel decidere quando sottoporre a votazione un determinato progetto (art. 74 cpv. 1 LDP). Una votazione popolare richiede un periodo di preparazione sufficiente a impaginare, comporre, correggere, stampare e inviare a 4,63 milioni di aventi diritto di voto schede di voto, progetti e spiegazioni in quattro lingue. Secondo l'esperienza, detto periodo è di al minimo 13 settimane e mezzo (cfr. anche pto. 424).

35 Carattere giuridico dei termini di trattazione

Nella giurisprudenza inerente al diritto d'iniziativa cantonale, il Tribunale federale tende a considerare i termini di trattazione termini ordinatori, la cui mancata osservanza non è perlopiù sanzionata⁵. Già nel 1948 il Consiglio federale difendeva invece la tesi seguente: «Le prescrizioni che non sono osservate non solo vengono meno al loro scopo; ben più grave è il fatto che l'inosservanza costante di prescrizioni da parte delle autorità mina, anche ove sia possibile addurre validi motivi a giustificare la trasgressione, la fiducia in queste ultime e il rispetto nei confronti delle leggi, entrambi di particolare importanza per l'apparato democratico» (FF 1948, ediz. franc., III 916).

Oggi si riconosce che i termini di trattazione abbiano, a livello federale, carattere obbligatorio⁶. Per tale motivo nel 1982 l'iniziativa popolare «contro le importazioni eccessive di foraggi e le <fabbriche di animali> e per lo sfruttamento ottimale del suolo del Paese» dovette essere sottoposta a popolo e Cantoni senza raccomandazione, poiché l'Assemblea federale non fu in grado di deliberare definitivamente sull'iniziativa entro i termini legali (FF 1982 III 1069)⁷.

36 Osservanza dei termini di trattazione

Tra il 1978 e la fine del mese di giugno del 1998 sono state depositate 72 iniziative popolari in forma di progetto elaborato con più di 100 000 firme valide (cfr. appendice; non sono prese in considerazione le 19 iniziative ritirate dopo il deposito). Fino alla fine del mese di giugno 1998, 47 di queste sono state oggetto di votazione di popolo e Cantoni (non si tiene conto di due iniziative dichiarate non valide⁸). Per 35 di tali 47 iniziative (74, 4%), la votazione ha avuto luogo entro cinque anni dal deposito (in 18 casi [38,2%] la votazione si è svolta già entro il quarto anno). Su dodici iniziative popolari (25, 5%) si è votato soltanto nel sesto anno o più tardi. Considerando

⁵ Luzius Wildhaber, loc. cit., marg. 79 ad art. 121/122, con rinvii.

⁶ Cfr. FF 1973 II 702 e FF 1983 IV 499; Boll. uff. 1982 S 421 segg. Cfr. anche Hans-Urs Wili, *Jux Populi? Vox Dei? 100 Jahre eidgenössische Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung*, ZSR, n.s., vol. 110, 1991, 492.

⁷ L'iniziativa popolare fu ritirata il 28 ottobre 1983; non figura pertanto in appendice.

⁸ Appendice; iniziative n. 43 e 44.

che, secondo il diritto vigente, l'Assemblea federale è tenuta a prendere una decisione sulle iniziative popolari entro quattro anni e che il Consiglio federale può indire le votazioni secondo il suo libero apprezzamento, è possibile dire che popolo e Cantoni hanno potuto votare, nei tre quarti scarsi dei casi, entro i termini di trattazione assegnati dalla legge alle autorità. Nel caso delle iniziative «per la salvaguardia delle nostre acque» e «per una sana assicurazione malattie»⁹ fu elaborato un controprogetto indiretto contro il quale fu lanciato il referendum, per cui la votazione sull'iniziativa subì un ritardo in entrambi i casi. Nel caso dell'iniziativa «S.o.S. – per una Svizzera senza polizia ficanaso»¹⁰ fu ugualmente elaborato un controprogetto indiretto¹¹; il referendum lanciato contro quest'ultimo non riuscì tuttavia e le verifiche del conteggio, i nuovi controlli e le decisioni incidentali richieste dal comitato referendario provocarono nuovamente diversi mesi di ritardo (FF 1997 IV 1276).

Delle 23 iniziative non ancora poste in votazione alla fine del mese di giugno del 1998, la più vecchia è stata depositata nel 1993.

37 Nesso tra contenuto e termine di trattazione di iniziative popolari

La durata di trattazione delle iniziative popolari può dipendere da fattori diversi, ad esempio:

- i dubbi sulla validità dell'iniziativa popolare richiedono indagini approfondite;
- il contenuto di un'iniziativa popolare mal s'inserisce nell'ordinamento giuridico vigente;
- l'iniziativa popolare non corrisponde alle correnti concezioni giuridiche né tutela la certezza del diritto;
- le ripercussioni di un'iniziativa popolare vanno sottoposte a esame approfondito;
- le basi decisionali per la valutazione di un'iniziativa non sono sufficienti e vanno innanzitutto ancora elaborate o completate;
- Consiglio federale e Assemblea federale riconoscono invero, in linea di principio, l'obiettivo dell'iniziativa, ma elaborano un controprogetto per venir incontro in tal modo ai promotori dell'iniziativa;
- il contenuto dell'iniziativa è connesso con altri oggetti o dipende dalla trattazione di questi ultimi (ad es. negoziati internazionali), così da comportare inevitabilmente un'attesa.

I fattori seguenti consentono per contro di accelerare la trattazione di un'iniziativa popolare:

- contenuto e scopo dell'iniziativa sono perfettamente in sintonia con l'ordinamento giuridico vigente;
- l'iniziativa corrisponde a un sentimento giuridico ampiamente diffuso o a una necessità giuridica;
- l'iniziativa concerne un settore per il quale sono presenti le basi decisionali, in particolare nel caso in cui un oggetto materialmente connesso sia stato trattato dall'Assemblea federale soltanto poco tempo prima (ad es. iniziativa «per una Svizzera senza nuovi aviogetti da combattimento»)¹²;

⁹ Appendice, iniziative n. 19 e 26.

¹⁰ Appendice, iniziativa n. 41.

¹¹ Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna.

¹² Appendice, iniziativa popolare n. 42.

- la messa in atto dell'iniziativa può essere realizzata mediante una semplice modifica di legge;
- Consiglio federale e Assemblea federale propongono di accettare l'iniziativa o di respingerla senza controprogetto.

4 Valutazione materiale dell'iniziativa popolare e delle ripercussioni in caso di accettazione

41 Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)» richiede una modifica dell'articolo 121 capoverso 6 Cost., secondo la quale la votazione su un'iniziativa popolare deve aver luogo al più tardi un anno dopo il deposito delle firme. Qualora s'intenda sottoporre simultaneamente a votazione un controprogetto, la votazione può essere differita di un anno al massimo con il consenso della maggioranza dei membri del comitato d'iniziativa. L'iniziativa contiene inoltre una nuova disposizione transitoria della Costituzione federale, ai sensi della quale le disposizioni di legge incompatibili con il termine richiesto sono considerate abrogate.

Contenuto e tenore dell'iniziativa sono chiari e non abbisognano di un'interpretazione approfondita.

42 Ripercussioni in caso di accettazione dell'iniziativa

Nel capitolo 34 si è illustrata la procedura relativa all'elaborazione, all'adozione e alla discussione di un messaggio concernente un'iniziativa popolare. Secondo l'iniziativa oggetto del presente esame, il messaggio del Consiglio federale concernente un'iniziativa popolare andrebbe preparato e adottato durante il termine di trattazione ordinario di un anno. Nello stesso periodo, l'Assemblea federale dovrebbe trattare le iniziative e infine andrebbe anche preparata e effettuata la votazione di popolo e Cantoni.

L'accettazione dell'iniziativa porterebbe con sé notevoli difficoltà d'ordine pratico. La valutazione di un'iniziativa da parte del Consiglio federale e dell'Assemblea federale ne risentirebbe qualitativamente. I tempi ristretti ridurrebbero le possibilità di rinnovare l'ordinamento giuridico mediante un controprogetto e renderebbero meno agevole la formazione delle opinioni politiche.

421 Ripercussioni sull'elaborazione del messaggio

Affinché il termine ordinario di un anno possa essere osservato, l'amministrazione federale, durante il termine per la raccolta delle firme, non soltanto dovrebbe avviare la preparazione del messaggio, bensì praticamente ultimarla completamente. La riduzione dei termini di trattazione esige la rinuncia a qualsiasi ulteriore margine di tempo per le autorità (FF 1993 III 362). Il Consiglio federale dovrebbe pertanto adottare il messaggio con celerità una volta depositate le firme, presumibilmente entro circa tre mesi, eventualmente con riserva, poiché al momento della sua decisione la riuscita formale dell'iniziativa potrebbe non essere confermata dalla Cancelleria federale. L'esperienza insegna che proprio in casi contestati sono necessari diversi mesi

fino a che le firme consegnate siano state controllate. Tale considerazione ha importanza da un duplice punto di vista:

In primo luogo, il termine ordinario per la raccolta delle firme è di 18 mesi (art. 71 LDP). Le firme possono tuttavia essere depositate in precedenza; le firme dell'iniziativa in oggetto sono state così consegnate già quattro mesi scarsi dopo l'inizio della raccolta. Per il Consiglio federale è possibile soltanto in un numero minimo di casi esprimere in un periodo così breve, tenendo conto delle sue priorità, un parere adeguato riguardo a un'iniziativa¹³. Già nel 1993 il Consiglio federale aveva segnalato che la riduzione dei termini di trattazione (cfr. n. 32) poteva avere per conseguenza che in futuro il nostro Collegio, per mancanza di tempo non avrebbe più potuto recepire in forma di controprogetto diretto o indiretto proposte di un'iniziativa, anche giustificate (FF 1993 III 502). La qualità di un messaggio e della valutazione dell'iniziativa ne risentirebbero inevitabilmente. Problemi scaturirebbero soprattutto qualora sulla validità di un'iniziativa popolare sussistano dubbi tali da esigere la richiesta di una perizia. Il Consiglio federale dovrebbe verosimilmente limitarsi a valutare un'iniziativa depositata senza essere in grado, per motivi di tempo, di proporre un'alternativa che accolga almeno in parte le esigenze dei promotori dell'iniziativa.

In secondo luogo, tra il 1978 e la fine di giugno del 1998 46 delle complessive 134 iniziative (corrispondenti al 34,3%) sono state annunciate nel Foglio federale senza essere tuttavia depositate. In siffatti casi, il progetto di messaggio andrebbe redatto e tradotto, senza che l'iniziativa riuscisse affatto. Considerate le scarse risorse in materia di personale e la precaria situazione finanziaria della Confederazione, il Consiglio federale non ritiene opportuna una simile soluzione.

422 Ripercussioni sulla deliberazione parlamentare

Ove si parta dal presupposto che il nostro Collegio, con un termine di trattazione ordinario di un anno, necessiterebbe di tre mesi per l'adozione del messaggio e di tre mesi abbondanti per la preparazione della votazione popolare (cfr. n. 34 e 424), l'Assemblea federale disporrebbe di sei mesi scarsi per la trattazione di un'iniziativa popolare.

Di norma gli oggetti sono dibattuti nei due Consigli nell'ambito di diverse sessioni (art. 9 cpv. 1 in relazione con art. 11 cpv. 1 LRC). Per potere osservare il termine di trattazione costituzionale, i due Consigli dovrebbero trattare e licenziare l'iniziativa popolare durante la stessa sessione secondo la procedura accelerata (cfr. art. 11 LRC), in quanto nella sessione successiva, presumibilmente, non vi sarebbe tempo sufficiente per appianare le divergenze. L'Assemblea federale può tuttavia deliberare su un'iniziativa popolare prima che il Consiglio federale abbia presentato messaggio e proposta (art. 29 cpv. 3 LRC). Tale norma si applicherebbe a maggior ragione alle commissioni parlamentari.

Alla luce dell'esempio fornito dall'iniziativa oggetto della presente valutazione val la pena di illustrare quanto segue: il 5 dicembre 1997 è stata depositata l'iniziativa popolare "per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)". L'ultima votazione popolare del 1998 si svolgerà il 29 novembre. Affinché possa essere inserito in tale votazione, un oggetto dev'essere pronto per il voto al più tardi il 26 agosto 1998. Posto che il Consiglio federale abbia promulgato il messaggio dopo tre mesi, ossia il 2 marzo 1998,

¹³ Cfr. Luzius Wildhaber, op.cit., marg. 78 ad art. 121/122.

l'Assemblea federale disporrebbe, per la trattazione dell'iniziativa, unicamente del periodo che va da marzo sino alla fine di agosto. Durante tale periodo sono previste due sessioni ordinarie. Sarebbe quindi stato eventualmente possibile inserire l'iniziativa nell'ordine del giorno di uno dei due Consigli già durante la sessione primaverile. Se l'iniziativa fosse stata depositata tre settimane dopo o approvata dal Consiglio federale, ciò sarebbe stato pressoché impossibile. L'esempio dimostra più tardi che è possibile disporre di due sessioni ordinarie per la trattazione di un'iniziativa soltanto se il calendario è favorevole. Normalmente le Camere dovrebbero trattare e licenziare l'iniziativa nel corso della stessa sessione, oppure l'Assemblea federale dovrebbe indire una sessione straordinaria per poter trattare l'iniziativa nel rispetto dei termini, a meno che l'iniziativa non debba essere sottoposta alla votazione di popolo e Cantoni senza il parere dell'Assemblea federale (cfr. art. 27 cpv. 6 LRC).

Soprattutto le commissioni parlamentari, ma anche le Camere sarebbero fortemente limitate nel loro *modus operandi*. Considerata l'urgenza, dovrebbero valutare l'iniziativa basandosi quasi esclusivamente sul parere del Consiglio federale; perizie complementari e colloqui con esperti esterni all'amministrazione, utili alla formazione autonoma delle opinioni, sarebbero pressoché impossibili per ragioni di tempo, a meno che le commissioni non avviino i lavori già durante la preparazione del messaggio. Le commissioni e le Camere non sarebbero in grado, alla stregua del Consiglio federale, di opporre all'iniziativa un controprogetto maggiormente in sintonia con l'ordinamento giuridico vigente e quindi con maggiori probabilità di successo all'atto pratico. Una restrizione della libertà decisionale dell'Assemblea federale sarebbe pressoché inevitabile. L'influsso del Governo nei confronti del Parlamento si accrescerebbe di conseguenza.

È inoltre opportuno sottolineare che altri progetti (legislativi) potrebbero essere ritardati o bloccati, qualora le iniziative popolari, a causa dell'obbligo di osservare i termini di trattazione, fossero dibattute sistematicamente prima degli altri oggetti parlamentari. Ciò accrescerebbe inevitabilmente le necessità di riforma e, quale conseguenza ulteriore, darebbe un nuovo impulso alle iniziative popolari.

Il termine di trattazione si ripercuoterebbe in modo pressoché insignificante sulla modalità di discussione dell'iniziativa popolare nella rispettiva seduta plenaria dei due Consigli; tuttavia in Consiglio nazionale il dibattito libero andrebbe probabilmente limitato a vantaggio del dibattito organizzato, ridotto o breve (art. 68 segg. del regolamento del Consiglio nazionale del 22 giugno 1990; RS 171.13).

423 Ripercussioni sull'elaborazione di un controprogetto in caso di proroga del termine

Il termine di un anno richiesto dagli inizianti per la trattazione di un'iniziativa popolare non va applicato in modo assoluto. Già secondo il diritto vigente, l'Assemblea federale è autorizzata a prorogare di un anno il termine legale di due anni e mezzo, se un Consiglio ha preso una decisione sul controprogetto o su un atto legislativo strettamente connesso con l'iniziativa popolare (art. 27 cpv. 5^{bis} LRC). Una proroga del termine presuppone che un controprogetto di rango costituzionale o un controprogetto indiretto di rango legislativo sia già stato discusso da una Camera dell'Assemblea federale. La decisione di proroga è di competenza esclusiva dell'Assemblea federale.

L'iniziativa popolare, il diritto di referendum e il diritto di voto rappresentano gli strumenti più importanti di partecipazione democratica all'interno del nostro Stato federale. Benché siano state accettate da popolo e Cantoni soltanto nel 10 per cento circa dei casi, le iniziative popolari hanno esercitato un flusso notevole sull'ordinamento giuridico, sia in caso di accettazione diretta, sia stimolando l'elaborazione di un controprogetto. Il Consiglio federale e l'Assemblea federale si sono sovente avvalsi della facoltà di elaborare un controprogetto e tendono a utilizzare questa possibilità in misura crescente. In tal modo cercano di tenere comunque conto di una richiesta avanzata da un'iniziativa che non potrà essere accolta. Un controprogetto costituisce non di rado l'unico strumento atto a realizzare, quantomeno in una certa misura, gli obiettivi dei promotori dell'iniziativa. Tale affermazione è confermata dal fatto che spesso gli stessi comitati d'iniziativa chiedono un controprogetto e molte iniziative popolari sono ritirate a favore del controprogetto. Va comunque osservato che l'elaborazione di un controprogetto richiede tempo, in particolare quando deve fungere da controproposta indiretta a livello legislativo. In molti casi il termine di trattazione proposto sarebbe troppo breve, anche ove sia data una proroga di un anno al massimo, per poter elaborare un controprogetto.

Secondo la disposizione costituzionale proposta, il termine potrebbe essere prorogato di un anno al massimo, con il consenso della maggioranza dei membri del comitato d'iniziativa, qualora sia presentato un controprogetto. Tale disposizione sarebbe all'origine di diversi problemi; in particolare dal profilo procedurale, che andrebbero ulteriormente risolti. Premessa necessaria di una proroga del termine sarebbe una decisione concorde dei due Consigli sulla scorta delle deliberazioni delle due commissioni parlamentari relative a un controprogetto. La decisione dovrebbe rivestire la forma del decreto semplice (art. 8 LRC). Sulla base di una tale decisione incidentale si dovrebbe contattare il comitato d'iniziativa per chiedere una proroga del termine.

Qualora la proroga fosse rifiutata, ciò si ripercuoterebbe in modo accentuato sulla pianificazione del tempo a disposizione, comunque scarso. Il comitato d'iniziativa potrebbe concedere anche soltanto una frazione di tale termine, poiché la facoltà di proroga si iscrive in un termine massimo. Il comitato potrebbe cercare di ottenere dal Parlamento concessioni sul piano del contenuto. È evidente che si mercanteggerebbe sulle settimane o sui mesi per influenzare il contenuto del controprogetto. Siffatte possibilità, di cui disporrebbero gruppi di privati per influire sul Parlamento, sarebbero intollerabili e lesive della dignità di quest'ultimo, giacché una proroga del termine dipenderebbe soprattutto dalla buona volontà del comitato d'iniziativa. Una simile influenza sarebbe inconciliabile con lo statuto costituzionale dell'Assemblea federale che, fatti salvi i diritti di popolo e Cantoni, rappresenta il potere supremo della Confederazione. Non è ammissibile che il Parlamento svizzero, eletto secondo il sistema rappresentativo – dietro ciascuno dei quasi 200 mandati assegnati con la proporzionale vi sono circa 10 000 aventi diritto di voto –, divenga a tal punto dipendente da un comitato d'iniziativa composto di 27 membri al massimo.

L'importanza attribuita al comitato d'iniziativa per la sua facoltà di consentire o meno alla proroga del termine è soltanto apparente, poiché in ultima analisi sarebbero ridimensionate le possibilità di partecipazione democratica dei cittadini. Riteniamo pertanto opportuno rifiutare che la proroga del termine di trattazione da parte dell'Assemblea federale sia subordinata all'approvazione dei comitati d'iniziativa.

A seconda delle contingenze temporali, potrebbe risultare impossibile porre in votazione un'iniziativa popolare – entro il termine di trattazione di un anno – a una delle date usuali e previamente stabilite. In tali casi occorrerebbe organizzare una votazione speciale di popolo e Cantoni per un unico oggetto.

Numerosi anni di esperienza hanno tuttavia dimostrato che il periodo minimo necessario per preparare una votazione di popolo e Cantoni non può essere accorciato, poiché in caso contrario non sarebbe possibile garantire un regolare svolgimento delle operazioni di voto. In primo luogo, alcuni mesi prima della votazione, vanno redatte nelle quattro lingue nazionali e approvate dal Consiglio federale le spiegazioni di voto, che possono di norma essere allestite soltanto una volta appianate tutte le divergenze in sede parlamentare. La preparazione tecnica di una votazione federale richiede perlomeno 13 settimane e mezzo. Una settimana è dedicata alla preparazione grafica dei manoscritti per la documentazione e quattro e mezzo alla stampa (4,8 milioni di esemplari, ripartiti sulle quattro lingue nazionali). Inoltre, occorrono da quattro a cinque settimane per la distribuzione a tutti gli aventi diritto di voto e la legge riserva a questi ultimi da tre a quattro settimane per esaminare i progetti.

Costrizioni materiali sono date anche per motivi di calendario. Per cause inerenti alla preparazione tecnica e all'informazione, tra una votazione e un'altra devono trascorrere almeno otto settimane. Il regolare svolgimento e considerazioni relative alla partecipazione alle urne vietano di organizzare votazioni durante fine settimana che in molte località sono "prolungati" o festivi (Capodanno, domenica delle palme, Pasqua, domenica successiva all'Ascensione, Pentecoste, Diggiuno federale, Natale), durante le domeniche di Landsgemeinde (fine aprile e inizio maggio), durante le feste di carnevale che hanno luogo in periodi diversi nelle singole regioni, durante i periodi di vacanza tradizionali, ugualmente variabili a seconda della regione (le cosiddette "Sportferien", le vacanze estive e quelle autunnali), o durante il fine settimana dedicato alla festa federale di tiro in campagna. Le festività natalizie impediscono alla Posta di procedere a invii di massa, come nel caso del materiale di voto, dal periodo compreso tra il 1° dicembre e il 3 gennaio.

Laddove possibile, le date delle votazioni andrebbero fissate in modo da permettere la partecipazione attiva alla campagna elettorale di importanti protagonisti del dibattito politico pubblico – innanzitutto i membri del Consiglio federale e delle Camere nonché i partiti. Sotto questo profilo non sono propizie alle votazioni date che cadono durante o subito dopo la conclusione delle sessioni parlamentari.

Se l'intervallo tra due periodi esclusi è ridotto – come accade soprattutto nella seconda metà di gennaio, nella prima metà di febbraio o nella prima settimana di settembre -, una votazione in detto intervallo può essere difficilmente pretesa dai partiti; non è più possibile preparare con la dovuta cura le assemblee cantonali e federali dei delegati incaricati di stabilire le raccomandazioni di voto ed è pressoché impossibile tenere sotto controllo, dal punto di vista organizzativo, la campagna elettorale. Ai quotidiani è praticamente preclusa, a causa dell'enorme flusso di informazioni, la pubblicazione dei diversi punti di vista e opinioni in un lasso di tempo così breve. Tali riflessioni sono tanto più importanti in quanto il numero necessariamente limitato delle votazioni annuali ha portato all'accumulo degli oggetti in votazione in ciascuna domenica elettorale, accumulo che comporta esigenze elevate quanto al lavoro

di informazione e alla capacità di assimilazione degli aventi diritto di voto (cfr. anche il rapporto di gestione del Consiglio federale del 1980, pag. 2 seg.).

Una votazione supplementare avrebbe quindi conseguenze di carattere organizzativo e finanziario non soltanto per Confederazione, Cantoni e Comuni, bensì anche per i partiti e le altre associazioni e istituzioni che partecipano alla vita politica svizzera.

Una votazione supplementare potrebbe divenire problematica soprattutto in anni di elezioni, poiché sinora non hanno avuto luogo votazioni durante l'elezione al Consiglio nazionale. La separazione sinora attuata tra votazioni popolari ed elezioni al Consiglio nazionale è nell'interesse di un'elezione che non abbia a risentire dell'influsso provocato da un oggetto di votazione contestato. Tale separazione preserva tuttavia anche le casse dei partiti e ne risparmia i dirigenti, già logorati dal finanziamento e dall'organizzazione della campagna elettorale.

In considerazione della quantità di materiale da esaminare e della complessità, il conteggio simultaneo delle schede per un'elezione secondo il sistema proporzionale e dei bollettini di voto per una votazione popolare (in particolare se una votazione verte tanto su un'iniziativa popolare quanto su un controprogetto) comporterebbe del resto difficoltà d'ordine pratico (ad es. problemi di spazio nei locali destinati allo spoglio, difficoltà di reclutamento secondo il sistema di milizia) e andrebbe compiuto in tutta fretta.

Qualora, nonostante i termini assai brevi, fosse possibile elaborare un controprogetto indiretto, sarebbe impossibile collegare la votazione sull'iniziativa popolare a un'eventuale votazione sul controprogetto, poiché non si potrebbe attendere la scadenza del termine referendario. Potrebbero quindi eventualmente rendersi necessarie due votazioni, con le relative conseguenze d'ordine finanziario e amministrativo. L'iniziativa in esame priverebbe popolo e Cantoni della possibilità di decidere in piena conoscenza di tutti gli elementi rilevanti.

425 Ripercussioni sulla formazione delle opinioni politiche

Le iniziative popolari sono l'espressione di desideri d'opposizione¹⁴ e costituiscono reazioni a situazioni societarie, sociali o economiche che una parte del popolo svizzero ritiene deplorevoli e vorrebbe eliminare. Popolo e Cantoni hanno il diritto di decidere per il tramite dell'urna in merito alle iniziative popolari valide che non sono state ritirate. Il risultato della votazione esprime, a seconda che sia positivo e negativo, approvazione o reiezione della soluzione proposta o eventualmente la negazione che una determinata situazione sia deplorevole – o perlomeno che lo sia nella misura pretesa.

Le ripercussioni di un termine di trattazione più lungo o più breve possono essere valutate in modo positivo o negativo.

Se vi è più tempo a disposizione per la valutazione di un'iniziativa popolare, sussistono maggiori possibilità di elaborare un controprogetto. La distanza temporale tra l'evento che funge da fattore scatenante dell'iniziativa e il momento della votazione permetterebbe di prendere in considerazione criteri supplementari per la scelta della soluzione del problema, il che contribuirebbe a una maggiore indipendenza della decisione. Il tempo trascorso potrebbe tuttavia avere come conseguenza l'emergere di nuovi problemi che sostituirebbero i precedenti. Un'iniziativa popolare potrebbe essere superata dagli avvenimenti verificatisi posteriormente al suo lancio. Potrebbe

¹⁴ Hans-Urs Wili, op. cit., 494.

perdere d'attualità e quindi parte dei favori di cui godeva poiché non tiene conto di una nuova configurazione del problema. Il problema posto può anche rivelarsi, con il passare del tempo, di natura passeggera o addirittura un problema fittizio.

Quanto più rapida è la trattazione di un'iniziativa popolare, rispettivamente quanto più attuale e problematica è ritenuta una questione, tanto maggiore dovrebbe essere l'interesse a esprimersi in materia. Non si può escludere che ciò comporti una più elevata partecipazione alle urne un maggiore sostegno all'iniziativa popolare. A causa del tempo limitato di cui disporrebbe il Consiglio federale sarebbe in grado di spiegare solo in parte a popolo e Cantoni la decisione presa dall'Assemblea federale in merito a un'iniziativa popolare. Tale circostanza potrebbe essere d'ostacolo alla formazione delle opinioni politiche.

Le istituzioni della democrazia diretta caratterizzano l'essenza e l'identità del nostro sistema politico e sono una delle sue principali conquiste. Tali istituzioni costituiscono un collegamento unico nel suo genere tra la partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni statuali importanti ed elementi della democrazia rappresentativa. L'iniziativa in esame perturberebbe l'equilibrio esistente tra partecipazione e democrazia rappresentativa e pregiudicherebbe i diritti di partecipazione democratica dei cittadini limitandone i margini decisionali.

426 Ripercussioni sul rinnovamento dell'ordinamento giuridico

Nell'ambito del sistema consensuale svizzero, le iniziative popolari sono il motore della realizzazione puntuale di determinate soluzioni. Permettono a nuovi impulsi e alternative politici di inserirsi nel processo decisionale¹⁵. In Svizzera, le iniziative sono costantemente riuscite a esercitare un influsso su Stato, diritto e politica¹⁶.

Tra il 1891 e la fine del mese di giugno del 1998 sono state sottoposte al voto di popolo e Cantoni 124 (100%) iniziative popolari. Ne sono state accettate soltanto 12 (9,6%) mentre le altre 112 sono state respinte (90,3%). Nello stesso periodo sono stati sottoposti a popolo e Cantoni, con la raccomandazione di accettarli, 28 controprogetti diretti, di cui 18 sono stati accettati e 10 respinti.

Tali cifre dimostrano che sono rare le iniziative popolari coronate da un successo immediato. I motivi alla base del forte rifiuto nei confronti delle iniziative sono molteplici. Oggetto di un'iniziativa è esclusivamente la modifica del diritto costituzionale vigente. Un'iniziativa non può pertanto esigere un emendamento sul piano legislativo o a livello di ordinanza. L'assenza dell'iniziativa legislativa costringe il comitato d'iniziativa a seguire la via della modifica costituzionale se, nell'ambito dei diritti di partecipazione garantiti dalla democrazia diretta, intende apportare una modifica all'ordinamento giuridico nella direzione desiderata. Dal profilo materiale, oggi tre quarti delle iniziative popolari concernono prevalentemente o esclusivamente leggi o ordinanze¹⁷. Da un lato, le reiezioni delle iniziative vanno addebitate a

¹⁵ Cfr. Luzius Wildhaber, op. cit., marg. 38 ad art. 121/122; Oswald Sigg, Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892 – 1939, Helvetia Politica vol. XIII, Berna 1978.

¹⁶ Cfr. Hans-Urs Wili, op. cit., 504.

¹⁷ Rudolf Wertenschlag, La structure de l'initiative populaire et ses rapports avec la législation parlementaire en Suisse, in: Pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Recueil des travaux présentés aux deuxième journées juridiques yougoslavo-suisse, Belgrado, 19-21 marzo 1986, pag. 21-40; Rudolf Wertenschlag, Strukturen und Formen der Volksinitiative, in: Aldo Lombardi / Rudolf Wertenschlag, Formen der Volksinitiativen im Bunde: Heute und morgen, Basilea 1990, pag. 55-115.

questa lacuna inerente al sistema, poiché la normativa da inserire nella Costituzione federale è stata ritenuta immeritevole di figurarvi. D'altro canto iniziative popolari sono state respinte poiché il loro contenuto è stato considerato di portata troppo ampia. In tali casi la rielezione dell'iniziativa popolare è stata quindi determinata da motivi d'ordine materiale, piuttosto che da motivi d'ordine prettamente formale.

Alla base delle iniziative popolari vi è in molti casi un determinato problema socio-politico, la cui ampiezza è riconosciuta anche da Consiglio federale e Assemblea federale. In simili casi, se non appoggia l'iniziativa, l'Assemblea federale sottopone un controprogetto al voto di popolo e Cantoni o adotta una modifica legislativa nel senso degli obiettivi perseguiti dall'iniziativa. Se il controprogetto è accettato o se entra in vigore una modifica di legge cagionata da un'iniziativa popolare, quest'ultima, pur non avendo effetti immediati, ha senz'altro ripercussioni indirette.

Qualora fosse accettata l'iniziativa in esame, Consiglio federale e Assemblea federale disporrebbero di 9 mesi al massimo¹⁸ per procedere alla disamina di un'iniziativa popolare depositata. Questo breve lasso di tempo non consentirebbe più un esame approfondito e renderebbe sostanzialmente più ardua l'elaborazione di un controprogetto diretto di rango costituzionale e, in particolare, di un controprogetto indiretto di rango legislativo. Le possibilità di modificare una situazione giuridica ritenuta insoddisfacente perlomeno per il tramite di un controprogetto si ridurrebbero notevolmente rispetto a quelle attuali.

Se il termine di trattazione fosse abbreviato, si può ipotizzare che in futuro – e più sovente di oggi – l'Assemblea federale finirebbe per sottoporre al voto di popolo e Cantoni iniziative popolari senza controprogetto e con raccomandazione di rigetto. L'iniziativa popolare in esame si ripercuoterebbe pertanto in modo controproducente sulle iniziative future.

Nulla impedisce tuttavia a Consiglio federale e Assemblea federale di elaborare e adottare le necessarie modifiche dell'ordinamento giuridico anche al di fuori del termine di trattazione richiesto dall'iniziativa in esame.

43 Termini di trattazione nel diritto costituzionale cantonale

Da sempre il diritto costituzionale federale ha potuto trarre profitto dall'evoluzione del diritto costituzionale cantonale. È quindi lecito confrontare l'iniziativa in esame con le soluzioni adottate dalle costituzioni cantonali più recenti.

Delle nuove costituzioni dei Cantoni di Berna, Uri, Glarona, Soletta, Basilea Campagna, Appenzello Esterno, Argovia, Turgovia, Ticino e Giura, approvate dal 1977 in poi, soltanto una prevede una disposizione dal contenuto equivalente a quello dell'iniziativa in esame: nel Cantone del Ticino, un'iniziativa popolare per la revisione parziale della costituzione va posta in votazione al più tardi entro due anni dalla pubblicazione del risultato della domanda nel Foglio ufficiale (art. 46 cpv. 2 e 90 cpv. 3 della Costituzione della Repubblica e Cantone del Ticino del 14 dicembre 1997). L'iscrizione nella costituzione di norme concernenti i termini per la trattazione di iniziative popolari non sembra quindi essere imperativa, perlomeno da questo profilo.

¹⁸ Termine massimo di un anno da cui è dedotto il termine di tre mesi circa necessario alla preparazione della votazione.

Anche mettendo a confronto i due termini (2 anni a partire dalla pubblicazione della decisione d'accertamento della riuscita in Ticino, 1 anno a partire dal deposito dell'iniziativa nella Confederazione [art. 121 cpv. 6 Cost. nella versione proposta dall'iniziativa]) risulta che la presente iniziativa imporrebbe un termine di trattazione irrealisticamente breve alle autorità federali, responsabili della coerenza interna dell'ordinamento giuridico.

44 È possibile accelerare la trattazione delle iniziative popolari?

Al numero 32 si è già accennato alla riduzione dei termini di trattazione verificatasi in seguito alla modifica della legge sui rapporti fra i Consigli. L'iniziativa popolare vorrebbe accelerare ulteriormente la trattazione delle iniziative popolari introducendo nella Costituzione un termine di trattazione ancor più breve. È lecito chiedersi se la trattazione di iniziative popolari potrebbe essere accelerata anche mediante misure diverse dalla proposta riduzione dei termini di trattazione. Sono ipotizzabili due soluzioni:

In primo luogo, si potrebbe rinunciare in modo generalizzato al parere del Consiglio federale sulle iniziative federali. A tale scopo sarebbe tuttavia indispensabile una modifica dell'articolo 23 LRC, secondo cui il Consiglio federale è autorizzato e tenuto a prendere posizione e a formulare proposte in merito a un'iniziativa popolare. Secondo l'articolo 102 numero 4 Cost., il Consiglio federale dà il suo preavviso sulle proposte che gli sono inviate dalle Camere federali o dai Cantoni. L'Assemblea federale può quindi contare sulla consulenza del Consiglio federale e offrire al governo l'opportunità di esprimere un parere di carattere prevalentemente politico. Dal canto suo, il Consiglio federale ha la garanzia di poter prendere posizione e di esporre i fatti secondo il suo punto di vista. Peraltro ha sempre considerato queste richieste di preavviso un obbligo cui non deve sottrarsi e non ha mai rifiutato di prendere posizione. Quale conseguenza, la prassi prevede che non si può e non si deve tralasciare l'opinione del Consiglio federale¹⁹. Spetta al Consiglio federale e al Parlamento garantire che il nostro ordinamento giuridico sia coerente e privo di contraddizioni. Tale responsabilità fonda il diritto di prendere posizione in merito a un'iniziativa popolare e di proporre se del caso un controprogetto che tenga conto tanto degli obiettivi perseguiti dai promotori dell'iniziativa, quanto dell'esigenza di coerenza e di assenza di contraddizioni. Il Consiglio federale ritiene quindi che sarebbe problematico, dal punto di vista della politica statale, se non potesse più esprimere il proprio parere in merito alle iniziative popolari. Se si dovesse rinunciare alla valutazione delle iniziative popolari da parte del Governo, in caso di accettazione di un'iniziativa si riscontrerebbero difficoltà di applicazione e di esecuzione. Un'esclusione generalizzata di tale parere avrebbe inoltre come conseguenza che il Consiglio federale non potrebbe più presentare alcun controprogetto.

In secondo luogo, un'iniziativa popolare potrebbe essere dapprima trattata dalla competente commissione del Consiglio nazionale o del Consiglio degli Stati e sottoposta soltanto in seguito al Consiglio federale affinché prenda posizione in merito. Una siffatta trattazione prioritaria di un'iniziativa da parte di una commissione parlamentare potrebbe ispirarsi all'esame preliminare delle iniziative parlamentari e delle iniziative cantonali (cfr. art. 21^{bis} segg. e 21^{septies} segg. LRC; anche a tale scopo sarebbe necessaria una modifica di legge). In tale ambito va osservato che tratta-

¹⁹ Cfr. Kurt Eichenberger, *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Basilea/Zurigo/Berna*, marg. 63 ad art. 102.

zione analoga delle iniziative popolari secondo la procedura riservata alle iniziative parlamentari e cantonali non può essere presa in considerazione poiché l'iniziativa popolare soggiace imperativamente al voto di popolo e Cantoni (fatta salva la dichiarazione di nullità), il che non trova riscontro presso le altre categorie di iniziative. La trattazione prioritaria non consisterebbe quindi in un esame preliminare avente funzione di filtro. Vi sono in particolare dubbi legittimi quanto al fatto che una simile procedura comporti effettivamente un'accelerazione. La commissione consultiva del Parlamento – rispettivamente, su suo mandato, i servizi parlamentari e l'amministrazione – dovrebbe effettuare da sé una prima valutazione senza disporre del relativo parere del Consiglio federale. A tali condizioni, un esame preliminare richiederebbe senz'altro meno tempo che i corrispondenti lavori preparatori dell'amministrazione federale all'attenzione del Consiglio federale. Presumibilmente, il modo di procedere appena delineato non avrebbe perciò come conseguenza un guadagno, bensì una perdita di tempo, in particolare poiché, una volta espresso il parere del Consiglio federale, un'iniziativa popolare dovrebbe essere riesaminata dalla commissione consultiva parlamentare, prima di poter essere dibattuta nella seduta plenaria del primo Consiglio e successivamente in seno alla commissione e alla seduta plenaria del secondo Consiglio.

In merito alle due varianti di accelerazione della trattazione di iniziative sopra esposte, riteniamo che gli svantaggi siano superiori ai vantaggi e che non ne risulti alcun presumibile guadagno di tempo. Rinunciamo pertanto ad avviare modifiche corrispondenti.

In questa sede è opportuno accennare anche all'iniziativa popolare generica proposta nell'ambito della riforma dei diritti popolari (FF 1997 I 429 segg.). Tale iniziativa lascerebbe decidere all'Assemblea federale se il postulato dovrebbe essere realizzato a livello costituzionale o legislativo. Se necessario, l'Assemblea federale potrebbe nel contempo agire simultaneamente a livello costituzionale e legislativo: approvando l'iniziativa potrebbe elaborare una disposizione costituzionale e la legislazione d'esecuzione (FF 1994 III 1347 segg., 1997 I 407 seg., 1997 I 420 seg., Boll. uff. 1995 S 334 segg., 1996 N 331 segg.).

È lecito supporre che anche in futuro sarebbe dapprima il Consiglio federale ad esaminare l'iniziativa generica mentre l'Assemblea federale presenterebbe successivamente una proposta concreta per la sua realizzazione. Qualora l'iniziativa generica fosse realizzata a livello costituzionale, la procedura dovrebbe ampiamente corrispondere a quella dell'iniziativa popolare odierna in forma di progetto elaborato con presentazione di un controprogetto, in quanto andrebbe elaborata una disposizione costituzionale. In caso di realizzazione a livello legislativo, andrebbero eventualmente elaborate più disposizioni legislative o parti di una legge. A seconda delle circostanze, il costo della realizzazione potrebbe rivelarsi assai elevato. Consiglio federale e amministrazione federale necessiterebbero di un determinato lasso di tempo per la trattazione di iniziative popolari generiche e per l'elaborazione delle relative proposte di realizzazione. È lecito partire dal presupposto che il termine di un anno, assegnato dal diritto vigente al Consiglio federale per l'elaborazione del messaggio (cfr. n. 32), potrebbe applicarsi anche all'iniziativa popolare generica. Va tuttavia osservato che non sarebbe più necessaria l'emanazione di una norma costituzionale concreta con il risultato che l'intera procedura (Consiglio federale e Assemblea federale) risulterebbe accelerata rispetto alla situazione attuale. Le riforme perseguite da un'iniziativa generica potrebbero pertanto essere realizzate in tempi più brevi. L'iniziativa popolare generica costituirebbe quindi una variante atta ad accelerare la democrazia diretta.

Una modifica della Costituzione federale proposta da un'iniziativa popolare merita di essere presa sul serio e di essere esaminata con precisione, per esteso e in modo confacente alla sua importanza, quale una delle conquiste più rilevanti del diritto costituzionale federale, legandola eventualmente alla possibilità di elaborare anche un controprogetto.

L'iniziativa in esame postula una situazione giuridica che ha mostrato chiaramente i suoi limiti nella prima metà di questo secolo. La sua accettazione costituirebbe un regresso. Essa va *respinta* per i motivi seguenti:

- La modifica della legge federale sui diritti politici e della legge sui rapporti fra i Consigli, entrata in vigore il 1° aprile 1997, ha sostanzialmente mutato il panorama giuridico a vantaggio di una *sollecita trattazione delle iniziative popolari* da parte di Consiglio federale e Assemblea federale. Le nuove disposizioni con i termini abbreviati hanno ampiamente anticipato le esigenze dell'iniziativa.
- Il termine di un anno per l'elaborazione del messaggio, la deliberazione sull'iniziativa nei due Consigli e l'organizzazione della votazione di popolo e Cantoni comporterebbe *considerevoli difficoltà d'ordine pratico*. L'esiguità del tempo a disposizione non consentirebbe più di esaminare un'iniziativa nel modo approfondito oggi usuale. Il messaggio nel quale il Consiglio federale dà la sua valutazione dell'iniziativa perderebbe qualità.
- Nell'ambito della trattazione di iniziative popolari, uno spostamento del *baricentro dall'Assemblea federale al Consiglio federale* non sarebbe in futuro da escludere. Soprattutto le commissioni parlamentari, ma anche le Camere, sarebbero limitate quanto al loro *modus operandi* e alla formazione delle opinioni. Con ogni probabilità il Parlamento dovrebbe basarsi, nel valutare un'iniziativa popolare, esclusivamente sul parere del Consiglio federale. *L'influsso dell'Esecutivo sul Parlamento si accrescerebbe di conseguenza*.
- L'iniziativa *ridurrebbe la possibilità di opporre un controprogetto sensato*. Consiglio federale e Assemblea federale sarebbero pressoché impossibilitati a elaborare un controprogetto e ad apportare una modifica a una situazione giuridica ritenuta insoddisfacente. Sarebbe in tal modo seriamente *compromessa la funzione innovatrice di un'iniziativa*, fondamentale per il rinnovamento dell'ordinamento giuridico. La presente iniziativa risulterebbe controproducente nei confronti delle iniziative popolari a venire.
- Mediante il necessario consenso a una proroga del termine, il comitato d'iniziativa eserciterebbe un *influsso considerevole sul Parlamento* nel caso in cui l'Assemblea federale presenti un controprogetto. Un siffatto influsso sarebbe inconciliabile con lo statuto costituzionale dell'Assemblea federale.
- Nell'ambito della revisione della Costituzione, il Parlamento sta esaminando una riforma dei diritti popolari. Oggetto di riforma è anche *l'introduzione di un'iniziativa popolare generica*, la quale potrebbe costituire una variante atta ad accelerare la democrazia diretta. È perciò opportuno portare dapprima a termine la riforma costituzionale avviata nell'ambito dei diritti popolari.

5 Ripercussioni finanziarie, sull'effettivo del personale e altre ripercussioni in caso di accettazione dell'iniziativa

51 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Onde poter rispettare il termine postulato dall'iniziativa, sarebbero forse necessarie sedute supplementari o sessioni straordinarie dell'Assemblea federale, come pure votazioni supplementari di popolo e Cantoni.

Qualora si rendessero necessari giorni di sessione supplementari, è opportuno osservare che la sola diaria di 300 franchi spettante a ciascun membro dell'Assemblea federale comporta una spesa di 73'800 franchi per ogni giorno di sessione (cfr. art. 2 del decreto federale del 18 marzo 1988 concernente la legge sulle indennità parlamentari; RS 171.211).

Gli esborsi finanziari dell'ente pubblico provocati da una votazione federale supplementare ammontano, secondo rilevamenti del 1980, a circa cinque milioni di franchi (sono incluse le spese cantonali e comunali). Votazioni federali supplementari inciderebbero anche sulle finanze dei partiti, delle associazioni e delle istituzioni che partecipano a una campagna elettorale.

Dal punto di vista del personale, non si prevede la creazione di alcun posto supplementare, in considerazione dell'assai rigida moratoria introdotta. Presso le unità dell'amministrazione che si occupano della trattazione di un'iniziativa popolare, è lecito attendersi ritardi nel disbrigo di altri oggetti o la (temporanea) procrastinazione di mansioni. Nuove iniziative popolari potrebbero a loro volta provocare ritardi analoghi.

52 Altre ripercussioni

Con l'accettazione dell'iniziativa popolare, entrerebbe in vigore nel contempo un nuovo articolo delle disposizioni transitorie della Costituzione federale (art. 24). Ai sensi di detto articolo, le disposizioni di leggi o di ordinanze incompatibili con il termine di cui all'articolo 121 capoverso 6 Cost., in particolare gli articoli 26, 27 e 29 LRC e l'articolo 74 LDP, sarebbero considerate abrogate. Si tratta di diritto costituzionale direttamente applicabile che modifica l'ordinamento legale. Al fine di disporre di un ordinamento giuridico esente da contraddizioni, le disposizioni di legge andrebbero adeguate a quelle della Costituzione.

6 Rapporto con il diritto internazionale

L'iniziativa popolare concerne la struttura dei diritti popolari. Questi ultimi caratterizzano l'essenza e l'identità del nostro sistema politico e costituiscono una delle sue principali conquiste (messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale; FF 1997 I 411). La struttura dei diritti popolari è una componente dell'ordinamento interno dello Stato e non è in linea di principio toccata dal diritto internazionale, a meno che iniziative popolari non comportino una violazione del diritto internazionale pubblico cogente; in tal caso le iniziative sono nulle (cfr. FF 1994 III 1347 segg.; Boll. uff. 1995 S 334 segg., 1996 N 311 segg.).

7 Elaborazione di un controprogetto

In considerazione del fatto che la modifica del 21 giugno 1996 della legge sui diritti politici e della legge sui rapporti fra i Consigli (cfr. n. 32), nella misura in cui si riferisce all'accelerazione della trattazione di iniziative popolari, non ha sinora potuto dispiegare i suoi effetti, non riteniamo né cogente né opportuna, al momento attuale, l'elaborazione di un controprogetto.

8 Conclusioni

Per i motivi suindicati, riteniamo che l'iniziativa popolare "per accelerare la democrazia diretta (Termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)" vada respinta rinunciando all'elaborazione di un controprogetto.

Elenco delle iniziative popolari in forma di progetto elaborato depositate tra il 1978 e la fine di giugno 1998

Non sono prese in considerazione le iniziative ritirate dopo il loro deposito.

Iniziativa	Data del deposito	Data del messaggio del Consiglio federale e della decisione dell'Assemblea federale	Data della votazione di popolo e Cantoni	Termine complessivo di trattazione (Per il computo non è stato preso in considerazione il mese del deposito, bensì quello della votazione) Osservazioni
1. "contro i prezzi abusivi"	8 giugno 1979	9 settembre 1981 12 marzo 1982	28 novembre 1982	3 anni e 5 mesi
2. "per il prolungamento delle vacanze pagate"	8 ottobre 1979	27 settembre 1982 7 ottobre 1983	10 marzo 1985	5 anni e 5 mesi
3. "contro l'abuso del segreto bancario e la potenza delle banche"	8 ottobre 1979	18 agosto 1982 24 giugno 1983	20 maggio 1984	4 anni e 7 mesi
4. "contro la svendita del territorio"	26 ottobre 1979	16 settembre 1981 7 ottobre 1983	20 maggio 1984	4 anni e 7 mesi
5. "per un vero servizio civile basato sulla prova del fatto"	14 dicembre 1979	25 agosto 1982 7 ottobre 1983	26 febbraio 1984	4 anni e 2 mesi
6. "per un'efficace protezione della maternità"	21 gennaio 1980	17 novembre 1982 7 ottobre 1983	2 dicembre 1984	3 anni e 11 mesi

Iniziativa	Data del deposito	Data del messaggio del Consiglio federale e della decisione dell'Assemblea federale	Data della votazione di popolo e Cantoni	Termine complessivo di trattazione (Per il computo non è stato preso in considerazione il mese del deposito, bensì quello della votazione) Osservazioni
7. "diritto alla vita"	30 luglio 1980	28 febbraio 1983 22 giugno 1984	9 giugno 1985	4 anni e 11 mesi
8. "per la cultura"	11 agosto 1981	18 aprile 1984 20 dicembre 1985	28 settembre 1986	5 anni e 1 mese
9. "per la soppressione della vivisezione"	17 settembre 1981	30 maggio 1984 21 giugno 1985	1° dicembre 1985	4 anni e 3 mesi
10. "per un futuro senza nuove centrali nucleari"	11 dicembre 1981	26 gennaio 1983 4 maggio 1984	23 settembre 1984	2 anni e 9 mesi
11. "per un approvvigionamento energetico sicuro, economico ed ecologico"	11 dicembre 1981	1° giugno 1983 4 maggio 1984	23 settembre 1984	2 anni e 9 mesi
12. "per una formazione e una riqualificazione professionali assicurate"	3 giugno 1982	22 agosto 1984 21 marzo 1986	28 settembre 1986	4 anni e 3 mesi
13. "per una giusta imposizione del traffico pesante (tassa sul traffico pesante)"	28 ottobre 1982	26 giugno 1985 20 giugno 1986	7 dicembre 1986	4 anni e 2 mesi
14. "per la riduzione dell'età conferente il diritto alla rendita AVS a 62 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne"	24 febbraio 1983	17 giugno 1985 9 ottobre 1986	12 giugno 1988	5 anni e 4 mesi

Iniziativa	Data del deposito	Data del messaggio del Consiglio federale e della decisione dell'Assemblea federale	Data della votazione di popolo e Cantoni	Termine complessivo di trattazione (Per il computo non è stato preso in considerazione il mese del deposito, bensì quello della votazione) Osservazioni
15. "per la consultazione del popolo in materia di spese militari (referendum sulle spese militari)"	19 maggio 1983	7 maggio 1986 4 dicembre 1986	5 aprile 1987	3 anni e 10 mesi
16. "città - campagna contro la speculazione fondiaria"	24 maggio 1983	16 dicembre 1985 20 marzo 1987	4 dicembre 1988	5 anni e 6 mesi
17. "per la protezione delle paludi - Iniziativa Rothenturm"	16 settembre 1983	11 settembre 1985 20 marzo 1987	6 dicembre 1987	4 anni e 3 mesi
18. "per la riduzione della durata del lavoro"	23 agosto 1984	27 maggio 1987 18 marzo 1988	4 dicembre 1988	4 anni e 4 mesi
19. "per la salvaguardia delle nostre acque"	9 ottobre 1984	29 aprile 1987 6 ottobre 1989	17 maggio 1992	8 anni e 7 mesi Contro il controprogetto indiretto è stato lanciato il referendum
20. "per velocità 130/100"	15 gennaio 1985	2 luglio 1987 7 ottobre 1988	26 novembre 1989	4 anni e 10 mesi
21. "per la protezione delle aziende contadine e contro le fabbriche di animali (Iniziativa a favore dei piccoli contadini)"	28 febbraio 1985	27 gennaio 1988 16 dicembre 1988	4 giugno 1989	4 anni e 4 mesi

Iniziativa	Data del deposito	Data del messaggio del Consiglio federale e della decisione dell'Assemblea federale	Data della votazione di popolo e Cantoni	Termine complessivo di trattazione (Per il computo non è stato preso in considerazione il mese del deposito, bensì quello della votazione) Osservazioni
22. "per la limitazione dell'immigrazione"	10 aprile 1985	25 novembre 1987 23 giugno 1988	4 dicembre 1988	3 anni e 8 mesi
23. "per un'assicurazione malattie finanziariamente sopportabile (Iniziativa delle casse malati)"	30 aprile 1985	24 febbraio 1989 23 marzo 1990	16 febbraio 1992	6 anni e 10 mesi
24. "per il promovimento dei trasporti pubblici"	24 febbraio 1986	13 febbraio 1989 8 febbraio 1990	3 marzo 1991	5 anni
25. "Alt al cemento - per una limitazione delle costruzioni stradali"	25 febbraio 1986	31 agosto 1988 15 dicembre 1989	1° aprile 1990	4 anni e 2 mesi
26. "per una sana assicurazione malattie"	17 marzo 1986	6 novembre 1991 18 dicembre 1992	4 dicembre 1994	8 anni e 9 mesi Contro il controprogetto indiretto è stato lanciato il referendum
27. "per una Svizzera senza esercito e per una politica globale di pace"	12 settembre 1986	25 maggio 1988 17 marzo 1989	26 novembre 1989	3 anni e 2 mesi
28. "per la limitazione drastica e graduale degli esperimenti sugli animali (Via dagli esperimenti sugli animali!)"	30 ottobre 1986	30 gennaio 1989 22 marzo 1991	12 febbraio 1992	5 anni e 4 mesi

Iniziativa	Data del deposito	Data del messaggio del Consiglio federale e della decisione dell'Assemblea federale	Data della votazione di popolo e Cantoni	Termine complessivo di trattazione (Per il computo non è stato preso in considerazione il mese del deposito, bensì quello della votazione) Osservazioni
29. "Alt alla costruzione di centrali nucleari (moratoria)"	23 aprile 1987	12 aprile 1989 23 marzo 1990	23 settembre 1991	4 anni e 5 mesi
30. "per un paesaggio senza autostrade tra Morat e Yverdon"	2 luglio 1987	25 gennaio 1989 15 dicembre 1989	1° aprile 1990	2 anni e 9 mesi
31. "per un Knonauer Amt senza autostrade"	2 luglio 1987	25 gennaio 1989 15 dicembre 1989	1° aprile 1990	2 anni e 9 mesi
32. "per un paesaggio senza autostrade nella regione dell'Aar tra Bienne e Soletta/ Zuchwil"	2 luglio 1987	25 gennaio 1989 15 dicembre 1989	1° aprile 1990	2 anni e 9 mesi
33. "Per un abbandono progressivo dell'energia nucleare"	1° ottobre 1987	12 aprile 1989 23 marzo 1990	23 settembre 1991	3 anni e 11 mesi
34. "per la riduzione dei problemi dovuti all'alcool"	11 ottobre 1989	9 marzo 1992 18 giugno 1993	28 novembre 1993	5 anni
35. "per la riduzione dei problemi dovuti al consumo di tabacco"	11 ottobre 1989	9 marzo 1992 18 giugno 1993	28 novembre 1993	5 anni
36. "per la protezione della regione alpina dal traffico di transito"	11 maggio 1990	12 febbraio 1992 18 giugno 1993	20 febbraio 1994	3 anni e 9 mesi

Iniziativa	Data del deposito	Data del messaggio del Consiglio federale e della decisione dell'Assemblea federale	Data della votazione di popolo e Cantoni	Termine complessivo di trattazione (Per il computo non è stato preso in considerazione il mese del deposito, bensì quello della votazione) Osservazioni
37. "per un giorno della Festa nazionale festivo (Iniziativa "1° agosto")"	25 ottobre 1990	20 maggio 1992 18 giugno 1993	26 settembre 1993	2 anni e 11 mesi
38. "per l'abolizione della sperimentazione sugli animali"	26 ottobre 1990	16 marzo 1992 18 dicembre 1992	7 marzo 1993	2 anni e 5 mesi
39. "40 piazze d'armi sono sufficienti - Protezione dell'ambiente anche per i militari"	14 dicembre 1990	11 settembre 1991 28 agosto 1992	6 giugno 1993	2 anni e 6 mesi
40. "per il potenziamento dell'AVS e dell'AI"	30 maggio 1991	5 maggio 1993 7 ottobre 1994	25 giugno 1995	4 anni e 1 mese
41. "S.o.S - per una Svizzera senza polizia ficcanaso"	14 ottobre 1991	7 marzo 1994 21 giugno 1996	7 giugno 1998	6 anni e 8 mesi
42. "per una Svizzera senza nuovi aviogetti da combattimento"	1° giugno 1992	28 ottobre 1992 19 marzo 1993	6 giugno 1993	1 anno e 1 mese
43. "per una politica d'asilo razionale"	6 luglio 1992	22 giugno 1994 14 marzo 1996	-	dichiarata nulla
44. "per meno spese militari e più politica di pace"	24 settembre 1992	22 giugno 1994 20 giugno 1995	-	dichiarata nulla

Iniziativa	Data del deposito	Data del messaggio del Consiglio federale e della decisione dell'Assemblea federale	Data della votazione di popolo e Cantoni	Termine complessivo di trattazione (Per il computo non è stato preso in considerazione il mese del deposito, bensì quello della votazione) Osservazioni
45. "per un divieto di esportazione di materiale bellico"	24 settembre 1992	15 febbraio 1995 4 ottobre 1996	8 giugno 1997	4 anni e 9 mesi
46. "Gioventù senza droghe"	22 luglio 1993	19 giugno 1995 21 marzo 1997	28 settembre 1997	4 anni e 2 mesi
47. "contro l'immigrazione clandestina"	18 ottobre 1993	22 giugno 1994 22 marzo 1996	1° dicembre 1996	3 anni e 2 mesi
48. "abitazione in proprietà per tutti"	22 ottobre 1993	24 maggio 1995 9 ottobre 1998	7 febbraio 1999	5 anni 4 mesi
49. "per la protezione della vita e dell'ambiente dalla manipolazione genetica (Iniziativa protezione genetica)"	25 ottobre 1993	6 giugno 1995 21 marzo 1997	7 giugno 1998	4 anni e 8 mesi
50. "per la protezione dell'essere umano dalle manipolazioni nella tecnologia riproduttiva (Iniziativa per una riproduzione rispettosa della dignità umana [RRD])"	18 gennaio 1994	26 giugno 1996 pendente	pendente	
51. "Negozianti d'adesione all'UE: decida il popolo!"	21 gennaio 1994	23 agosto 1995 21 giugno 1996	8 giugno 1997	3 anni e 5 mesi

Iniziativa	Data del deposito	Data del messaggio del Consiglio federale e della decisione dell'Assemblea federale	Data della votazione di popolo e Cantoni	Termine complessivo di trattazione (Per il computo non è stato preso in considerazione il mese del deposito, bensì quello della votazione) Osservazioni
52. "per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica"	17 giugno 1994	17 giugno 1996 21 marzo 1997	27 settembre 1998	4 anni e 3 mesi
53. "per una politica ragionevole in materia di droga"	9 novembre 1994	19 giugno 1995 21 marzo 1997	29 novembre 1998	4 anni
54. "per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa 3 marzo)"	21 marzo 1995	17 marzo 1997 pendente	pendente	
55. "per l'introduzione di un centesimo solare (Iniziativa solare)"	21 marzo 1995	17 marzo 1997 pendente	pendente	
56. "volta a promuovere il risparmio energetico e a frenare lo spreco (Iniziativa energia e ambiente)"	21 marzo 1995	17 marzo 1997 pendente	pendente	
57. "per la 10ª revisione dell'AVS senza aumento dell'età di pensionamento"	21 giugno 1995	29 gennaio 1997 19 dicembre 1997	27 settembre 1998	3 anni e 3 mesi
58. "per una regolamentazione dell'immigrazione"	28 agosto 1995	20 agosto 1997 pendente	pendente	

Iniziativa	Data del deposito	Data del messaggio del Consiglio federale e della decisione dell'Assemblea federale	Data della votazione di popolo e Cantoni	Termine complessivo di trattazione (Per il computo non è stato preso in considerazione il mese del deposito, bensì quello della votazione) Osservazioni
59. "per il dimezzamento del traffico stradale motorizzato, allo scopo di salvaguardare e di migliorare gli spazi vitali (Iniziativa per dimezzare il traffico)"	20 marzo 1996	29 ottobre 1997 pendente	pendente	
60. "a favore di un'AVS flessibile – contro l'aumento dell'età di pensionamento per le donne"	13 maggio 1996	15 dicembre 1997 pendente	pendente	
61. "per un'età pensionabile flessibile: dai 62 anni per donne e uomini"	22 maggio 1996	15 dicembre 1997 pendente	pendente	
62. "per garantire l'AVS – tassare l'energia e non il lavoro!"	22 maggio 1996	13 maggio 1998 pendente	pendente	
63. "contro un'IVA ingiusta nello sport e nel settore sociale (Iniziativa per lo sport e le prestazioni di pubblica utilità)"	23 maggio 1996	15 dicembre 1997 pendente	pendente	
64. "Sì all'Europa!"	30 luglio 1996	pendente pendente	pendente	

Iniziativa	Data del deposito	Data del messaggio del Consiglio federale e della decisione dell'Assemblea federale	Data della votazione di popolo e Cantoni	Termine complessivo di trattazione (Per il computo non è stato preso in considerazione il mese del deposito, bensì quello della votazione) Osservazioni
65. "Via gli idrovolanti dai laghi svizzeri!"	15 ottobre 1996	21 settembre 1998 pendente	pendente	
66. "per delle pigioni corrette"	14 marzo 1997	pendente pendente	pendente	
67. "più diritti per il popolo grazie al referendum con controproposta, (referendum propositivo)"	25 marzo 1997	pendente pendente	pendente	
68. "risparmi nel settore militare e della difesa integrata - per più pace e posti di lavoro con un futuro (Iniziativa ridistributiva)"	26 marzo 1997	pendente pendente	pendente.	
69. "per una libera scelta del medico e dell'istituto ospedaliero"	23 giugno 1997	pendente pendente	pendente	
70. "per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)"	5 dicembre 1997	28 ottobre 1998 pendente	pendente	
71. "per farmaci a prezzi più bassi"	12 dicembre 1997	pendente pendente	pendente	

Iniziativa	Data del deposito	Data del messaggio del Consiglio federale e della decisione dell'Assemblea federale	Data della votazione di popolo e Cantoni	Termine complessivo di trattazione (Per il computo non è stato preso in considerazione il mese del deposito, bensì quello della votazione) Osservazioni
72. "Iniziativa per le domeniche". Iniziativa popolare federale "per una domenica senz'auto ogni stagione – una prova per quattro anni"	1° maggio 1998	pendente pendente	pendente	

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)»

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata l'iniziativa popolare «per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)», depositata il 5 dicembre 1997¹;

visto il messaggio del Consiglio federale del 28 ottobre 1998²,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare «per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)» è dichiarata valida ed è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 121 cpv. 6

⁶ Se la domanda d'iniziativa è presentata in forma di progetto già elaborato, la relativa votazione del popolo e degli Stati ha luogo il più tardi 12 mesi dopo il deposito della domanda. L'Assemblea federale può contrapporre all'iniziativa un controprogetto che sarà sottoposto simultaneamente a votazione. Se viene elaborato un controprogetto, la votazione può essere differita di un anno al massimo con il consenso della maggioranza dei membri del comitato d'iniziativa.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 24 (nuovo)

Le disposizioni di legge incompatibili con il termine di cui all'articolo 121 capoverso 6 sono considerate abrogate. Ciò vale in particolare per gli articoli 26, 27 e 29 della legge sui rapporti fra i Consigli nonché per l'articolo 74 della legge federale sui diritti politici.

1 FF 1998 167

2 FF 1999 753

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

1119

Messaggio concernente l'iniziativa popolare «per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)» del 28 ottobre 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.065
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.02.1999
Date	
Data	
Seite	753-790
Page	
Pagina	
Ref. No	10 119 558

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.