08.515

**Iniziativa parlamentare
Ritiro condizionato di un'iniziativa popolare in caso
di controprogetto indiretto**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio degli Stati**

del 12 maggio 2009

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sui diritti politici, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto allegato.

12 maggio 2009

In nome della Commissione:

Il presidente, Hansheiri Inderkum

Compendio

Conformemente all'articolo 73 della legge federale sui diritti politici ogni iniziativa popolare può essere ritirata dal comitato d'iniziativa. I motivi che possono indurre il comitato d'iniziativa a intraprendere questo passo sono svariati. Per esempio, l'oggetto dell'iniziativa può aver perso la sua attualità o non avere più probabilità di essere accettato in votazione popolare. È tuttavia più frequente che un'iniziativa popolare sia ritirata dopo che l'Assemblea federale ha presentato un controprogetto diretto (modifica costituzionale) o un controprogetto indiretto (modifica legislativa).

Se un comitato d'iniziativa intende ritirare un'iniziativa popolare poiché è soddisfatto dal controprogetto indiretto elaborato dal Parlamento, può trovarsi di fronte a un dilemma. In molti casi, simili controprogetti indiretti sotto forma di legge prevedono una clausola secondo cui sono pubblicati solo dopo il ritiro dell'iniziativa popolare o il suo rigetto in votazione popolare. Il legislatore intende in tal modo evitare che entri in vigore una modifica legislativa che potrebbe perdere poco dopo la sua base costituzionale a causa dell'esito di una votazione popolare su un'iniziativa popolare. Il termine di referendum per il controprogetto indiretto decorre quindi solo dopo che l'iniziativa popolare è stata ritirata o respinta. Questa situazione implica che i promotori dell'iniziativa debbano decidere di ritirarla in un momento in cui non si conosce ancora la sorte del controprogetto indiretto che potrebbe soddisfarli. Di conseguenza, chi non vuole correre rischi ha tutto l'interesse a non ritirare l'iniziativa.

Le modifiche proposte dal presente progetto si prefiggono di offrire ai comitati d'iniziativa la possibilità di ritirare la loro iniziativa a condizione che il controprogetto indiretto entri effettivamente in vigore. Il termine di referendum per il controprogetto indiretto decorre dal momento in cui il comitato d'iniziativa opta per questo ritiro condizionato. Se è lanciato il referendum e il controprogetto è respinto in votazione popolare, l'iniziativa popolare è posta in votazione. In tutti gli altri casi, l'iniziativa è considerata definitivamente ritirata, non appena l'entrata in vigore del controprogetto indiretto non sia più minacciata da ostacoli giuridici.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare 08.515 Ritiro condizionato di un'iniziativa popolare in caso di controprogetto indiretto

Il 18 dicembre 2008, il consigliere agli Stati Filippo Lombardi (PPD/TI) ha depositato un'iniziativa parlamentare sotto forma di progetto elaborato intesa a permettere il ritiro condizionato di un'iniziativa popolare. Nella motivazione, egli indica che in occasione dell'elaborazione di controprogetti indiretti a iniziative popolari, il Parlamento si è trovato più volte di fronte al dilemma dei promotori dell'iniziativa, che sarebbero disposti a ritirare la loro iniziativa a favore di un controprogetto indiretto, ma temono che un eventuale referendum lanciato dal fronte opposto faccia cadere il controprogetto stesso, lasciandoli a mani vuote.

Presidente della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia (CAPTE), Lombardi è confrontato con un caso concreto di questo tipo. Su proposta della CAPTE, il Consiglio degli Stati ha deciso il 1° ottobre 2008 di raccomandare al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Acqua viva» (07.060) [Boll. uff. 2008 S 795]. La Camera ha nel contempo adottato, con 36 voti contro 0, nella votazione sul complesso una modifica elaborata dalla CAPTE della legge sulla protezione delle acque (07.492 Iv. pa. «Protezione e utilizzo dei corsi d'acqua»). La CAPTE del Consiglio degli Stati ha concepito questa modifica di legge quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare. La disposizione finale del progetto della Commissione prevede che la legge sarà pubblicata e quindi il termine di referendum decorrerà non appena l'iniziativa popolare è ritirata o respinta in votazione popolare. Il progetto è attualmente pendente in Consiglio nazionale.

Se il progetto fosse accolto dalle due Camere, potrebbe essere nell'interesse sia del Parlamento sia del comitato d'iniziativa ritirare l'iniziativa. In tal modo sia l'autorità che il comitato potrebbero risparmiarsi gli oneri di una votazione popolare. Tuttavia, al riguardo il comitato d'iniziativa si assumerebbe un notevole rischio: se ritira l'iniziativa, la revisione della legge sulla protezione delle acque è pubblicata e il termine di referendum inizia a decorrere. Se viene lanciato il referendum e la revisione di legge è respinta in votazione popolare, il comitato non ha più la possibilità di rilanciare la sua iniziativa. Accettare la proposta di compromesso del Parlamento non porterebbe quindi alcun vantaggio e il comitato d'iniziativa resterebbe con un pugno di mosche.

È a questo punto che interviene l'autore della presente iniziativa: la sua proposta di modifica della legge federale sui diritti politici si prefigge di permettere a un comitato d'iniziativa di proporre il ritiro condizionato dell'iniziativa se l'Assemblea federale ha adottato un controprogetto indiretto sotto forma di legge. In caso di un simile controprogetto, un comitato d'iniziativa deve potere proporre il ritiro condizionato della sua iniziativa popolare senza correre rischi. In seguito a tale ritiro il controprogetto è pubblicato e il termine di referendum decorre. Se non è lanciato il referendum o il controprogetto è accettato in votazione popolare, il ritiro è confermato. I promotori dell'iniziativa potrebbero persino considerarlo come un loro successo.

Tuttavia, se è lanciato il referendum e il controprogetto è respinto in votazione popolare, l'iniziativa popolare sarebbe comunque sottoposta alle urne.

1.2 Rapida elaborazione del progetto per poter applicare la modifica all'iniziativa popolare «Acqua viva»

Il 15 gennaio 2009, la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio degli Stati ha esaminato preliminarmente l'iniziativa parlamentare depositata dal consigliere agli Stati Lombardi. L'esempio utilizzato da quest'ultimo per motivare il suo intervento, ossia l'iniziativa popolare «Acqua viva», ha convinto la Commissione della necessità di agire a questo livello. La Commissione è tuttavia convinta che il problema non sia limitato a questo caso, in considerazione del numero e della varietà dei controprogetti indiretti elaborati negli ultimi anni dall'Assemblea federale. Al riguardo è importante impostare la procedura in modo che tutti i partecipanti possano esprimere liberamente la loro volontà senza trovarsi di fronte a grossi dilemmi quando si tratta di prendere una decisione. La Commissione ritiene pertanto che occorra agire a livello generale e ha deciso all'unanimità di dare seguito all'iniziativa parlamentare. La CIP del Consiglio nazionale ha aderito a questa decisione il 19 febbraio 2009 con 23 voti contro 1.

Essendo confrontata con un caso concreto, la Commissione ritiene auspicabile adottare rapidamente le modifiche proposte affinché possano esplicare i loro effetti anche sul caso in questione. Per questo motivo, la CIP ha stabilito un calendario ambizioso per l'elaborazione del progetto.

1.3 Adozione dell'avamprogetto in vista della procedura di consultazione

Il 27 marzo 2009, la CIP del Consiglio degli Stati ha adottato all'unanimità un avamprogetto di modifica della legge federale sui diritti politici e il relativo rapporto esplicativo, in vista della procedura di consultazione. La Commissione ha inoltre approvato la lista dei partecipanti alla consultazione previsti dalla legge. Conformemente all'articolo 7 capoverso 3 lettera a della legge sulla consultazione, è stato fissato un termine abbreviato affinché il calendario imposto dall'urgenza di intervenire possa essere rispettato.

1.4 Risultati della procedura di consultazione e approvazione del progetto a destinazione delle Camere

Riunitasi in seduta il 12 maggio 2009, la CIP-S ha preso conoscenza dei risultati della procedura di consultazione. In totale sono pervenute 44 risposte. Una maggioranza di 32 partecipanti (tra cui 19 Cantoni e i partiti PS e PEV) è favorevole alle modifiche ritenendo che la soluzione proposta comporti vantaggi per tutti gli enti coinvolti, ossia per il comitato d'iniziativa, per il Parlamento e per gli aventi diritto di voto. Consentirebbe infatti di evitare che un'iniziativa popolare sia mantenuta per

precauzione, evitando nel contempo che gli oppositori a loro volta lancino il referendum per precauzione.

11 partecipanti alla procedura di consultazione (tra cui 6 Cantoni e i partiti UDC e PLR) esprimono scetticismo nei confronti delle innovazioni proposte. Secondo loro, si tratta di un processo di legiferazione precipitoso effettuato sulla spinta di un caso specifico. Il progetto comporterebbe un'inutile complicazione del sistema dei diritti popolari. Essi dubitano altresì che un ritiro condizionato abbia senso: è infatti prevedibile che, se non è stato accettato il controprogetto indiretto, anche l'iniziativa venga respinta in votazione popolare. Sostengono inoltre che il problema non si porrebbe se l'Assemblea federale pubblicasse immediatamente i controprogetti indiretti senza dover aspettare l'esito della votazione popolare sull'iniziativa.

La CIP è tuttavia convinta che, considerato quanto il metodo del controprogetto indiretto sia apprezzato in Parlamento, possano sempre presentarsi situazioni in cui lo strumento del ritiro condizionato può rivelarsi utile. Le esperienze fatte proprio nell'ambito di precedenti iniziative concernenti la protezione delle acque dimostrano che lo strumento sarebbe già stato utile in altri casi. Alcuni partecipanti alla consultazione non riconoscono che un controprogetto indiretto non deve necessariamente essere «più moderato» di un'iniziativa popolare. Spesso si tratta di trovare – a livello di legge – soluzioni agli interrogativi proposti dagli autori di un'iniziativa. All'occorrenza, si possono anche disciplinare aspetti supplementari che l'iniziativa non contempla. È pertanto senz'altro ipotizzabile che un controprogetto indiretto venga respinto in votazione popolare, mentre l'iniziativa popolare viene poi accettata. La procedura spesso adottata dall'Assemblea federale di pubblicare il controprogetto indiretto soltanto una volta bocciata o ritirata l'iniziativa popolare, è giustificata per diversi motivi. Da un lato, lo scopo è evitare che una modifica di legge approvata diventi obsoleta poco tempo dopo in ragione di una modifica costituzionale entrata in vigore successivamente. Dall'altro, in molti casi la maggioranza del Parlamento può accontentarsi dello status quo, anche se la soluzione elaborata da quest'ultima dà la preferenza alla modifica costituzionale proposta dagli autori dell'iniziativa.

Contrariamente a quanto obiettano alcuni partecipanti, la questione del ritiro in caso di controprogetti diretti a livello costituzionale è di diversa natura. Le iniziative popolari e i controprogetti diretti sono sempre sottoposti contemporaneamente al voto popolare. In tal caso un ritiro condizionato non è nemmeno possibile e non comporterebbe alcun vantaggio per gli autori dell'iniziativa poiché, con il sistema del «doppio sì» con domanda risolutiva, non hanno nulla da perdere.

La Commissione osserva che, per quanto concerne i termini di trattazione delle iniziative popolari, la situazione non è stata modificata a sfavore dei comitati d'iniziativa come sostengono alcuni partecipanti alla consultazione. Al contrario: la possibilità di prorogare a tempo indeterminato il termine per l'indizione della votazione popolare di cui all'articolo 74 capoverso 2 LDP è stata sostituita con la possibilità di prorogare il termine di trattazione parlamentare di un anno al massimo. La Commissione ritiene invece importante che l'Assemblea federale possa decidere tali proroghe dei termini soltanto in caso di progetti pendenti in Parlamento e non può quindi condividere la posizione del Gruppo svizzero per le regioni di montagna. Qualora necessari di più tempo per elaborare un disegno relativo a un controprogetto indiretto, il Consiglio federale dispone già ora della possibilità di prorogare il termine conformemente all'articolo 97 capoverso 2 della legge sul Parlamento.

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno sollevato obiezioni di tipo redazionale. Si sono infatti chiesti se fosse sufficiente rinviare, nell'articolo 68 LDP, all'articolo 73 tralasciando di rinviare anche all'articolo 73a. A questo proposito, si fa notare che l'articolo 73 contiene la disposizione generale concernente il ritiro delle iniziative popolari, mentre l'articolo 73a è una semplice specificazione dello stesso. Le condizioni di cui all'articolo 73 capoversi 1 e 2 LDP – per rispondere alla domanda del Cantone di Vaud – si applicano dunque anche ai ritiri condizionati. Per quanto concerne la domanda del Cantone di Berna in merito al «modulo modello» per il ritiro di iniziative popolari, si fa riferimento all'ordinanza sui diritti politici, la quale contiene un siffatto modulo in allegato. L'ordinanza dovrà essere adeguata in tal senso qualora occorrerà allegare un modulo supplementare «Ritiro condizionato». La Commissione osserva infine che la soluzione di applicare le modifiche già a tutte le iniziative pendenti sia la più opportuna e consueta.

Alla luce di queste considerazioni, la Commissione ha approvato all'unanimità il progetto senza modifiche a destinazione della Camera.

2 Situazione iniziale

2.1 Controprogetti diretti e controprogetti indiretti

In Svizzera, le istituzioni della democrazia diretta consentono un intenso dialogo tra le autorità e i cittadini. Le autorità presentano al popolo le loro proposte, per esempio in caso di votazione su un referendum, o reagiscono alle proposte provenienti dal popolo, per esempio in caso di iniziativa popolare. Per poter svolgere questo dialogo in modo differenziato, le autorità hanno a disposizione diverse possibilità per reagire a un'iniziativa popolare. Se il Parlamento non approva la soluzione proposta da un'iniziativa popolare, ma riconosce la necessità di intervenire, può reagire con un controprogetto diretto o un controprogetto indiretto. Questi due strumenti devono essere nettamente distinti uno dall'altro. Mentre il rapporto tra iniziativa popolare e controprogetto diretto è disciplinato a livello costituzionale (art. 139 e 139b Cost.), la definizione di «controprogetto indiretto», pur essendo iscritta nella legge federale sui diritti politici, nella pratica politica può avere svariati significati.

2.2 Controprogetto diretto

L'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale prevede che l'Assemblea federale può contrapporre un controprogetto a un'iniziativa popolare. Questo controprogetto è sottoposto al voto popolare contemporaneamente all'iniziativa. Il Popolo e i Cantoni hanno la possibilità di accettare entrambi i progetti. Nella domanda risolutiva possono indicare a quale dei due va la loro preferenza nel caso risultino entrambi accettati (art. 139b Cost.). Simili progetti del Parlamento sono sempre a livello costituzionale e sottostanno al voto obbligatorio del popolo e dei Cantoni. Sono quindi denominati «controprogetti diretti» poiché possono essere contrapposti a un'iniziativa popolare nella votazione popolare se l'iniziativa non è ritirata. Questa procedura ha dato buoni risultati e non occorre legiferare in questo ambito.

2.3

Controprogetto indiretto e «disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa popolare»

La nozione di «controprogetto indiretto» si trova solo nella legge federale sui diritti politici (LDP, RS 161.1). Nell'articolo 74 capoverso 2, i «controprogetti indiretti» sono designati «controprogetti a livello di legge». Il legislatore utilizza questa nozione solo in relazione con la possibilità di prorogare il termine di dieci mesi per l'indizione della votazione popolare. Un simile controprogetto indiretto si intende quindi a livello di legge e di conseguenza non può mai essere opposto direttamente a un'iniziativa popolare. Sottostà a referendum facoltativo e, in caso di riuscita del referendum, è richiesta solo la maggioranza del popolo.

La legge sul Parlamento (LParl) utilizza l'espressione «disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa popolare» (art. 97 cpv. 2 e 105 cpv. 1 LParl, RS 171.10). Le due disposizioni interessate riguardano la possibilità di prorogare il termine di trattazione di un'iniziativa popolare in presenza di un simile disegno.

La LParl non utilizza di proposito la definizione di «controprogetto indiretto» prevista nella LDP. Da un lato, si tratta in questo caso unicamente di *disegni* di atti legislativi che possono eventualmente diventare controprogetti indiretti in senso politico, se le due Camere lo approvano. Le disposizioni della LParl si prefiggono di permettere alle autorità di coordinare nel tempo le loro attività legislative con l'iniziativa popolare affinché il popolo e i Cantoni possano votare sull'iniziativa popolare conoscendo i risultati di tali attività. È possibile che un disegno di atto legislativo avente un'affinità tematica con l'iniziativa popolare comporti una proroga del termine per poi essere bocciato alla fine della procedura parlamentare. In tal caso, non si tratta dunque di un «controprogetto indiretto». Questa informazione è importante per i cittadini che devono pronunciarsi su un'iniziativa popolare.

D'altro lato, un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa popolare può anche essere un atto non sottoposto a referendum, ad esempio un decreto federale o un'ordinanza dell'Assemblea federale. In questo contesto, vanno considerate anche le modifiche costituzionali che non sono direttamente connesse a un'iniziativa popolare.

Le disposizioni relative al «controprogetto indiretto» nella LDP e al «disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa popolare» nella LParl concernono dunque unicamente il termine entro il quale deve svolgersi la votazione popolare e il termine impartito alle autorità per trattare un'iniziativa popolare. Si tratta dell'*unico* legame giuridico tra questi atti o disegni di atti e le iniziative popolari. Il termine previsto dalla LDP ha lo scopo di permettere all'Assemblea federale di concludere i lavori su un controprogetto legislativo di ampia portata prima che sia organizzata la votazione su un'iniziativa popolare a proposito della quale le Camere hanno già preso una decisione concorde. La regola stabilita nella LDP si riferisce quindi solo ai disegni di legge. Per contro, le proroghe dei termini previste dalla LParl si riferiscono alla trattazione delle iniziative da parte del Consiglio federale e del Parlamento e possono concernere disegni di atti di tutti i livelli.

2.4 Ritiro di una domanda di referendum o di un'iniziativa popolare

Mentre un referendum a livello federale non può essere ritirato (art. 59b LDP), le iniziative popolari possono essere ritirate incondizionatamente (art. 68 cpv. 1 lett. c in relazione con l'art. 73 cpv. 1 LDP).

È opportuno rilevare che l'articolo 4 capoverso 3 della legge federale del 23 marzo 1962 sul modo di procedere per la domanda d'iniziativa popolare concernente la revisione della Costituzione federale (legge sulle iniziative popolari), abrogata nel 1976, prevedeva già una clausola di ritiro condizionato di un'iniziativa popolare che conferiva la facoltà di ritirare l'iniziativa sia *a favore d'un controprogetto dell'Assemblea federale sia incondizionatamente*. La presente iniziativa parlamentare riprende quindi una vecchia idea. In linea generale, la possibilità di ritirare un'iniziativa popolare si è concretizzata a partire dal 1908 (FF 1908 IV 475, ted), in relazione con un controprogetto diretto del 26 giugno 1908 all'iniziativa popolare concernente l'utilizzazione delle forze idrauliche (FF 1907 II 624, ted); controprogetto approvato dal popolo e dai Cantoni dopo il ritiro dell'iniziativa (FF 1908 VI 9, ted; CS 25 6).

2.5 Evoluzione della pratica del ritiro in caso di controprogetto indiretto

Affinché le Camere federali non diventino un burattino nelle mani di comitati d'iniziativa volubili, i progetti legislativi di questo genere sono stati generalmente dotati, sin dallo sviluppo intenzionale dei controprogetti «materiali» (come erano definiti in precedenza) o «indiretti», di una disposizione condizionale di pubblicazione secondo cui il controprogetto indiretto doveva essere pubblicato nel Foglio federale (e quindi avviando la decorrenza del termine di referendum) dopo che l'iniziativa popolare era stata ritirata o respinta dal popolo e dai Cantoni.¹

¹ *Esempi*: la legge federale del 6 ottobre 1954 concernente l'Ufficio centrale per i problemi d'organizzazione dell'Amministrazione federale (RU 1955 279), elaborata quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare concernente il controllo dell'Amministrazione federale (FF 1953 III 909, 1955 I 955); la legge federale del 30 giugno 1972 sul materiale bellico (RU 1973 113), elaborata quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare per il controllo rinforzato delle industrie d'armamento e il divieto d'esportazione d'armi (FF 1970 II 1265, 1972 II 1194); la legge federale del 24 giugno 1977 sulla protezione della gravidanza e la punibilità dell'aborto (FF 1977 III 93), elaborata quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare per la soluzione dei termini (FF 1976 I 813, 1977 III 858); la legge federale del 21 marzo 2003 sull'energia nucleare (FF 2003 3133, RU 2004 4719), elaborata quale controprogetto indiretto alle iniziative popolari «Moratoria più» (FF 1998 1075, 1999 7752) e «Corrente senza nucleare» (FF 1998 1080, 1999 8144); la modifica del 21 dicembre 2007 della legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (Legge sulla cittadinanza, Lcit; Procedura nel Cantone/Ricorso dinanzi a un tribunale cantonale (FF 2008 45 e 5355), elaborata quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «per naturalizzazioni democratiche», respinta il 1° giugno 2008 dal popolo e dai Cantoni (FF 2004 2137, 2006 781, 2008 5365).

Ciononostante questa clausola relativa al differimento della pubblicazione e alla decorrenza del termine di referendum non è sempre stata applicata.² L'esperienza ha ben presto dimostrato che questo modo di procedere non aumentava le probabilità che le iniziative popolari fossero ritirate. Taluni promotori hanno preferito sottoporre il loro testo alla votazione popolare anche dopo che il controprogetto aveva superato con successo la fase referendaria. Non solo non avevano niente da perdere, ma talvolta ne traevano persino profitto senza correre alcun rischio.

È emerso in particolare che la decorrenza del termine di referendum per il controprogetto indiretto, prima che sia chiarita la situazione dell'iniziativa popolare che ne è all'origine, può causare problemi giuridici: se il controprogetto indiretto sotto forma di legge e l'iniziativa popolare si contraddicono completamente o parzialmente, in caso di accettazione dell'iniziativa popolare il controprogetto rischia di non poter essere attuato, o per lo meno non completamente. D'altronde, se il termine di referendum per il controprogetto indiretto decorre prima che la situazione dell'iniziativa popolare sia chiarita, con il suo ritiro o il suo rigetto da parte del popolo e dei Cantoni, gli oppositori alla revisione della legge (e quindi al controprogetto indiretto) dovranno raccogliere le firme per chiedere il referendum che, se l'iniziativa popolare è accettata, si rivelerà privo d'oggetto.

2.6 Problemi derivanti dall'impossibilità del ritiro condizionato

2.6.1 Esempio delle iniziative concernenti la protezione delle acque

La presente iniziativa parlamentare è stata depositata perché gli autori dell'iniziativa popolare «Acqua viva» sono poco propensi a ritirarla. Le loro esperienze in questo ambito non li incitano assolutamente a farlo: si tratta in effetti della terza iniziativa popolare depositata dalla Federazione svizzera di pesca, e per la terza volta le autorità le oppongono un controprogetto indiretto. In risposta all'iniziativa popolare «protezione delle acque dall'inquinamento» del 27 ottobre 1967 (FF 1967 II 995), l'Assemblea federale ha adottato, l'8 ottobre 1971, la legge contro l'inquinamento delle acque (RU 1972 II 1120). I promotori dell'iniziativa l'hanno quindi ritirata (FF 1972 I 908) e hanno avuto la fortuna che contro tale legge non è stato lanciato il referendum. Il 10 maggio 1983 è stata depositata l'iniziativa popolare «Per la salvaguardia delle nostre acque» (FF 1983 II 335). Anche questa volta, il Parlamento ha reagito con una revisione della legge sulla protezione delle acque che ha adottato il 24 gennaio 1991 (RU 1992 II 1860). In questa occasione, i promotori sono stati più prudenti poiché non hanno ritirato la loro iniziativa. In effetti, il referendum è stato effettivamente lanciato contro questa revisione (FF 1991 II 1325). La votazione sui

² *Esempi*: il decreto federale del 6 ottobre 1978 concernente la legge sull'energia nucleare (FF 1978 II 879, 1979 I 349; RU 1979 816), elaborato quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per la salvaguardia dei diritti popolari e della sicurezza nella costruzione e nell'esercizio degli impianti nucleari» (FF 1976 II 1107, 1979 II 8), e la revisione del 16 dicembre 1983 del Codice delle obbligazioni (durata minima delle vacanze annuali nelle disposizioni che reggono il contratto di lavoro, RU 1984 580), elaborata quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «per il prolungamento delle vacanze pagate» (FF 1978 II 906, 1979 III 699, 1985 I 1361).

due progetti si è svolta alla stessa data, l'iniziativa popolare è stata respinta e la revisione della legge adottata (FF 1992 V 354 e 350).

E oggi i promotori dell'iniziativa popolare «Acqua viva» devono nuovamente decidere se ritirare la loro iniziativa a favore del controprogetto indiretto (cfr. n. 1.1).

2.6.2 Problema generale

Il problema è stato illustrato mediante gli esempi nell'ambito della protezione delle acque, ma in realtà è generale. In linea di principio, il Parlamento ha due possibilità: da un lato, può chiarire la situazione del controprogetto indiretto possibilmente prima del verdetto delle urne sull'iniziativa popolare e in tal modo dare avvio il più presto possibile alla decorrenza del termine di referendum. D'altro lato, la possibilità maggiormente utilizzata consiste nel fare in modo che il termine di referendum per il controprogetto indiretto decorra solo quando la sorte dell'iniziativa popolare è conosciuta.

In taluni casi, per motivi politici è ipotizzabile la prima possibilità che talvolta tuttavia comporta inconvenienti come dimostrato sopra. Se il destino del controprogetto indiretto è noto abbastanza presto, i promotori dell'iniziativa sono poco propensi a ritirarla visto che non hanno nulla da perdere. Questa situazione può far sì che una modifica di legge, contro la quale un comitato potrebbe persino aver lanciato il referendum e investito i mezzi appropriati, entri in vigore appena prima di essere superata da una modifica della Costituzione federale accettata dal popolo e dai Cantoni. Le cose sono un po' diverse se il controprogetto indiretto e l'iniziativa popolare si contraddicono solo in parte o non si contraddicono affatto, ma piuttosto si completano. In tal caso può essere sensato non legare la pubblicazione del controprogetto all'iniziativa popolare.

La seconda possibilità, ossia pubblicare il controprogetto indiretto dopo aver chiarito la sorte dell'iniziativa popolare, ha il vantaggio che non si tratta di votare su una modifica di legge la cui base costituzionale sarà disponibile solo in seguito. Tuttavia questo modo di procedere rischia come dimostrato di rendere vani gli sforzi del comitato d'iniziativa poiché qualsiasi gruppo di oppositori può, dopo il ritiro o la non riuscita dell'iniziativa, annullare la buona volontà del Parlamento lanciando un referendum. Il comitato d'iniziativa ha quindi tutto l'interesse ad essere prudente e a mantenere la sua iniziativa.

Di conseguenza, il legislatore deve mettere sulla bilancia le legittime aspettative di tutti gli aventi diritto di voto, indipendentemente dalle loro convinzioni. Si tratta di evitare che un'iniziativa popolare sia mantenuta per precauzione, evitando nel contempo che gli oppositori a loro volta lancino il referendum per precauzione.

3 Linee generali del progetto

3.1 Istituzione della possibilità del ritiro condizionato

È opportuno dare al comitato d'iniziativa la possibilità di ritirare la propria iniziativa alla condizione sospensiva che il controprogetto indiretto entri effettivamente in vigore. In tal modo il comitato non rischia che il ritiro del suo testo comporti il mantenimento della situazione giuridica anteriore; il ritiro può anche essere effet-

tuato semplicemente a favore del controprogetto indiretto, in altre parole a favore di una modifica di legge decisa dal Parlamento il cui termine di referendum non è ancora scaduto.

Nel caso in cui si utilizzi lo strumento del ritiro condizionato, occorre prorogare il termine entro il quale il Consiglio federale deve sottoporre l'iniziativa al voto popolare (art. 74 cpv. 1 LDP). Se il ritiro di un'iniziativa popolare è dichiarato condizionato, esso diventa automaticamente effettivo non appena l'entrata in vigore del controprogetto indiretto è accertata, ossia:

- a. alla scadenza inutilizzata del termine di referendum;
- b. con l'accertamento giuridicamente valido della non riuscita del referendum contro il controprogetto;
- c. in caso di riuscita del referendum, con l'omologazione del risultato della votazione popolare in cui il controprogetto è stato accettato.

Per allestire il calendario delle votazioni e quindi per tutti le parti in causa (autorità federali, cantonali e comunali, partiti politici, associazioni e organizzazioni interessate, quali i comitati d'iniziativa e gli oppositori) è molto importante che il ritiro condizionato di un'iniziativa popolare diventi effettivo il più presto possibile. Per l'effetto immediato del ritiro, è sufficiente che la data di entrata in vigore del controprogetto indiretto sia fissata; non è necessario che la modifica di legge sia già in vigore, ma che non vi siano più ostacoli giuridici che ne possano impedire l'entrata in vigore. Questo punto può essere importante se un controprogetto indiretto sotto forma di legge è stato accettato, ma necessita dell'elaborazione di disposizioni esecutive di una certa portata per poter essere attuato.

3.2 Soluzione soddisfacente per tutte le parti interessate

La possibilità del ritiro condizionato di un'iniziativa popolare rappresenta una soluzione soddisfacente per tutte le parti interessate. Il comitato d'iniziativa ne trae profitto poiché può accettare un compromesso del Parlamento senza rischiare di trovarsi a mani vuote ed evitare così una costosa campagna a favore dell'iniziativa popolare. Anche il Parlamento ne trae profitto poiché aumentano le probabilità che la sua soluzione di compromesso sia accettata dal comitato d'iniziativa e può così evitare gli oneri derivanti da una votazione su un'iniziativa popolare. Inoltre, non si potrà più rimproverare alla maggioranza del Parlamento di aver adottato un controprogetto indiretto per motivi puramente tattici, ossia per indurre il comitato a ritirare la sua iniziativa e, dopo il ritiro, difendere il controprogetto con scarso entusiasmo o persino anche combatterlo in caso di referendum.

Se i comitati d'iniziativa ritirano sempre più spesso i loro testi a favore dei controprogetti indiretti, torna utile anche ai fautori dello statu quo. Nella situazione attuale, questi possono trovarsi costretti a raccogliere le firme indipendentemente dal fatto che il termine di referendum per il controprogetto indiretto decorra prima o dopo la votazione sull'iniziativa popolare. In entrambi i casi, si tratta di lottare sia contro il progetto legislativo del Parlamento sia contro l'iniziativa popolare.

Da ultimo, è importante anche il punto di vista degli aventi diritto al voto. Anche per loro il ritiro condizionato di un'iniziativa popolare a favore di un controprogetto indiretto contribuisce a chiarire la situazione. Per esempio, se un cittadino tra le tre

varianti, ossia lo statu quo, il controprogetto indiretto e l'iniziativa popolare, da la preferenza nell'ordine al controprogetto indiretto, all'iniziativa e allo statu quo, oggi si trova di fronte a un dilemma vista la pratica più diffusa secondo cui si vota dapprima sull'iniziativa popolare. È meglio respingere l'iniziativa popolare poiché non è al primo posto delle sue preferenze nella speranza che non sia lanciato il referendum contro il controprogetto? O è meglio accettare l'iniziativa popolare poiché vi è da temere che il controprogetto indiretto fallisca?

La proposta di modifica della legge federale sui diritti politici offre ai promotori dell'iniziativa la possibilità di chiarire la situazione abbastanza presto.

4 **Commento ai singoli articoli**

4.1 **Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP; RS 161.1)**

Art. 68 cpv. 1 lett. c

Attualmente, è ammesso unicamente il ritiro incondizionato e la legge lo precisa già in relazione con la forma che devono avere le liste per raccogliere le firme (art. 68 cpv. 1 lett. c). La condizione secondo cui ogni lista delle firme, per essere valida deve contenere una clausola di ritiro deve rimanere invariata. Tuttavia il ritiro non può essere condizionato da qualsiasi riserva: l'Assemblea federale quale legislatore ordinario rimane l'unica responsabile della coerenza dell'ordinamento giuridico e non deve rischiare di diventare un burattino nelle mani di un comitato d'iniziativa. La soluzione più semplice consiste quindi nel raggruppare queste condizioni rinviando all'articolo 73 che disciplina le modalità del ritiro.

Art. 73a (nuovo)

Ritiro incondizionato e ritiro condizionato

Il nuovo articolo 73a disciplina le condizioni per la possibilità del ritiro condizionato.

Il ritiro non deve poter essere vincolato a qualsiasi condizione o onere. Il ritiro è di massima *incondizionato*. La sola eccezione prevede che l'iniziativa può essere ritirata sotto espressa condizione che il *controprogetto indiretto* non sia respinto in votazione popolare (ritiro condizionato).

Il ritiro è di massima *incondizionato*, segnatamente per quanto concerne i controprogetti diretti nel cui caso è implicito che con il voto finale delle Camere federali saranno obbligatoriamente sottoposti al voto del popolo e dei Cantoni. Il ritiro incondizionato è inoltre prevedibile nei casi in cui, a livello puramente fattuale, il nuovo modo di agire delle autorità soddisfi i promotori dell'iniziativa o nei casi in cui il comitato d'iniziativa ritenga che quest'ultima – per esempio se nel frattempo le circostanze sono completamente cambiate – non abbia nessuna chance di essere accettata in votazione popolare (cpv. 1).

D'ora in poi, il ritiro può anche essere *condizionato*, ma in un ambito *limitato* (cpv. 2). Il ritiro condizionato ha effetto immediato dal momento in cui non vi sono più ostacoli giuridici (referendum o votazione popolare) all'entrata in vigore del controprogetto indiretto (cpv. 3). Al riguardo è importante che un simile controprogetto indiretto – concretamente una modifica di legge – sia adottato al più tardi al

momento del voto finale sull'iniziativa popolare (cpv. 2). In caso contrario, i partigiani del ritiro rischierebbero di porre altre condizioni.

Art. 74 cpv. 2

L'articolo 74 capoverso 2 prevede che in caso di controprogetti a livello di legge (controprogetti indiretti), l'Assemblea federale può prorogare il termine per l'indizione della votazione popolare. Questa disposizione è stata introdotta nella legge federale sui diritti politici in occasione della revisione parziale del 21 giugno 1996 (RU 1997 753), senza essere discussa, in seguito al deposito di una proposta individuale in Consiglio nazionale. Ha lo scopo di dare un maggiore margine di manovra all'Assemblea federale nell'elaborazione di controprogetti indiretti. Se l'Assemblea federale prepara controprogetti legislativi di ampia portata o politicamente complessi deve poterli mettere a punto prima che l'iniziativa popolare sia sottoposta a votazione (Boll. uff. 1995 N 463). Si tratta quindi di un termine supplementare che si aggiunge alla possibilità prevista dall'articolo 105 capoverso 1 LParl (RS 171.10) di prorogare di un anno il termine di trattazione dell'iniziativa in Parlamento.

L'Assemblea federale ha previsto di applicare questa disposizione in taluni casi, per esempio per l'iniziativa popolare 00.046 «La salute a prezzi accessibili». Dopo essersi pronunciato sull'iniziativa popolare il 27 novembre 2002, il Consiglio degli Stati ha deciso di prorogare il termine per indire la votazione popolare in modo che il Parlamento potesse concludere l'esame del progetto 00.079 relativo alla revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Boll. uff. 2002 S 987). Mentre il Consiglio nazionale, su proposta della sua Commissione, ha respinto tale proroga il 5 dicembre 2002 (Boll. uff. 2002 N 1969). Per contro, entrambe le Camere nella sessione primaverile 2002 hanno adottato la proroga del termine per l'iniziativa popolare 00.086 «per un'offerta appropriata di posti di tirocinio», mentre l'Assemblea federale stava elaborando una nuova legge sulla formazione professionale la cui adozione da parte delle Camere era prevista ancora nello stesso anno (Boll. uff. 2002 N 397, Boll. uff. 2002 S 248).

Se la possibilità del ritiro condizionato di un'iniziativa popolare viene introdotta, occorre considerare anche i casi in cui l'Assemblea federale non ha ancora concluso la procedura di appianamento delle divergenze su un controprogetto indiretto. Si tratta in tal caso di determinare quando i promotori dell'iniziativa devono deciderne il ritiro condizionato poiché in questi casi, dopo il voto finale sull'iniziativa popolare, ossia quando il comitato d'iniziativa deve normalmente deciderne il ritiro, il risultato del controprogetto indiretto in Parlamento non è ancora noto. Il rapporto tra il nuovo articolo 73a e il vigente articolo 74 capoverso 2 pone quindi un problema.

L'articolo 74 capoverso 2 LDP è comunque problematico per diversi aspetti. In primo luogo, le sue disposizioni sono vaghe per quanto riguarda lo stadio nel quale deve trovarsi un controprogetto indiretto per motivare un rinvio della votazione popolare. In secondo luogo, la durata massima della proroga non è stabilita. Teoricamente, l'Assemblea federale potrebbe quindi, proprio nel momento in cui ha iniziato a elaborare una legge, differire di diversi anni l'indizione della votazione popolare su un'iniziativa già trattata. Il sistema dei termini di trattazione per le iniziative popolari può in tal modo essere aggirato.

votare conoscendo i risultati dei lavori dell'Assemblea federale. Vi sono tuttavia, come illustrato sopra, controprogetti indiretti la cui elaborazione richiede molto tempo e per i quali la procedura di appianamento delle divergenze non è ancora conclusa alla scadenza del nuovo termine. In simili casi, l'Assemblea federale poteva sinora avvalersi della disposizione dell'articolo 74 capoverso 2 LDP che le permetteva di prorogare il termine per l'indizione della votazione popolare.

Come già mostrato, la formulazione imprecisa di questa disposizione della LDP pone seri problemi dal punto di vista dei principi della democrazia. Piuttosto che permettere di rinviare la votazione popolare dopo il voto finale delle Camere federali sull'iniziativa in questione, sarebbe in effetti più sensato permettere di prorogare ulteriormente il termine dell'esame parlamentare, definendo rigorose condizioni. Si propone, quindi, in questo ambito che l'Assemblea federale possa prorogare di un ulteriore anno il termine di trattazione di un'iniziativa popolare se un disegno di atto legislativo, sotto forma di legge federale e strettamente connesso all'iniziativa popolare, si trova nella procedura di appianamento delle divergenze. Contrariamente al tenore del vigente articolo 74 capoverso 2 LDP, si precisa che può trattarsi solo di disegni di legge che sono già nella procedura di appianamento delle divergenze, ossia sui quali le due Camere si sono già pronunciate una volta. Diversamente dalla disposizione della LPD, in questo caso non è l'indizione della votazione popolare ad essere rinviata, ma il termine per l'esame parlamentare che è prorogato. Questa disposizione ha il vantaggio che non occorre decidere sull'iniziativa popolare prima che tutte le divergenze concernenti il controprogetto indiretto siano appianate. Teoricamente questo aspetto può essere importante per i deputati se prendono la loro decisione sull'iniziativa popolare sulla base dei risultati delle deliberazioni relative al controprogetto. Contrariamente alla vigente disposizione dell'articolo 74 capoverso 2 LDP, la nuova disposizione della LParl è dettata dalla logica secondo cui il controprogetto indiretto deve essere esente da divergenze prima di decidere sull'iniziativa popolare. Questa condizione non deve tuttavia impedire in futuro all'Assemblea federale di pronunciarsi su un'iniziativa popolare mentre sta ancora esaminando un controprogetto indiretto. Tuttavia, in tal caso non avrà più la possibilità di rinviare l'indizione della votazione popolare. E non sarebbe più ipotizzabile nemmeno la possibilità del ritiro condizionato da parte dei promotori dell'iniziativa. Se le due Camere hanno trovato un accordo sull'iniziativa popolare, procedono al voto finale e il Consiglio federale dispone di un termine di dieci mesi per organizzare la votazione popolare conformemente all'articolo 74 capoverso 1 LDP.

Contrariamente alla prima proroga del termine di cui all'articolo 105 capoverso 1 LParl, la seconda proroga può essere applicata solo ai disegni di atti legislativi sotto forma di legge. Se l'Assemblea federale intende adottare un controprogetto indiretto di livello inferiore, la proroga di un anno è sufficiente.

La nuova disposizione della LParl non pone problemi rispetto alla nuova possibilità del ritiro condizionato di un'iniziativa popolare. L'introduzione di una seconda possibilità di proroga del termine dell'esame parlamentare dovrebbe dare al Parlamento il tempo di appianare le divergenze sui controprogetti più voluminosi prima dell'ultima data possibile per il voto finale sull'iniziativa popolare.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le modifiche proposte non hanno ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale, a meno che l'aumento del numero di ritiri di iniziative popolari riduca l'onere causato da alcune votazioni popolari.

5.2 Attuabilità

Lo svolgimento della procedura é definito in modo preciso nella LPD e tutti i termini devono essere fissati in modo da poter essere rispettati. L'esecuzione compete esclusivamente alla Confederazione.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità

Le modifiche proposte concernono l'esercizio del diritto d'iniziativa garantito dall'articolo 136 capoverso 2 della Costituzione federale. Conformemente all'articolo 39 capoverso 1 Cost., la Confederazione disciplina l'esercizio dei diritti politici in materia federale.

6.2 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lett. a della Costituzione federale, le disposizioni fondamentali in materia di esercizio dei diritti politici devono essere emanate sotto forma di legge federale.