

# FOGLIO FEDERALE

Anno XLIII

Berna, 4 febbraio 1960.

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 11.—, semestre fr. 6.50, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto chèques postali XI 690.

7978

## RAPPORTO

del

**Consiglio federale all'Assemblea federale sull'iniziativa popolare  
intesa a istituire l'iniziativa legislativa negli affari federali**

(Del 29 dicembre 1959)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo di presentarvi il nostro rapporto sull'iniziativa popolare intesa a istituire l'iniziativa legislativa negli affari federali. Essa è stata consegnata alla Cancelleria federale il 22 dicembre 1958 dal partito socialista svizzero, reca 101 891 firme valide e ha il seguente tenore:

« I sottoscritti cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, chiedono conformemente all'art. 121 della Costituzione federale che le seguenti disposizioni siano inserite nella Costituzione federale:

### I

#### Art. 93bis

Cinquantamila cittadini attivi o otto Cantoni hanno il diritto di chiedere l'adottamento, la modificazione o l'abrogazione di una legge federale o di un decreto federale di carattere obbligatorio generale.

La domanda d'iniziativa non è valida e non dev'essere sottoposta al popolo per l'accettazione o il rifiuto, se essa è contraria alla Costituzione federale o agli obblighi derivanti dai trattati conclusi dalla Confederazione.

Così pure non si può chiedere la modificazione o l'abrogazione di decisioni amministrative o di sentenze giudiziarie.

La domanda d'iniziativa non potrà vertere che su un solo oggetto.

La domanda d'iniziativa dev'essere presentata come progetto già elaborato.

La validità dell'iniziativa è esaminata dall'Assemblea federale.

Se l'Assemblea federale aderisce alla domanda di iniziativa, questa acquista forza di legge, riservato l'art. 89, cpv. 2. Ove l'Assemblea federale non sia d'accordo, la domanda d'iniziativa dev'essere sottoposta alla votazione del popolo e degli Stati.

L'Assemblea federale può proporre al popolo il rigetto della domanda d'iniziativa; essa può nel contempo sottoporgli un controprogetto.

*Art. 93ter*

Una legge federale determinerà le formalità da osservarsi per le domande di iniziativa legislativa.

II

*Art. 89, cpv. 1*

è così completato: « Resta tuttavia riservato l'art. 93bis ».

III

*Art. 113, cpv. 3*

Le parole: « le leggi emanate dall'Assemblea federale e le risoluzioni della medesima di carattere obbligatorio generale » sono sostituite dalle seguenti: « le leggi e i decreti federali di carattere obbligatorio generale ».

Il testo originale tedesco è determinante per la riuscita dell'iniziativa ».

L'iniziativa contiene una clausola di revocazione in favore di un controprogetto dell'Assemblea federale.

Il Consiglio degli Stati, il 12 marzo 1959, e il Consiglio Nazionale, il 20 di quel medesimo mese, presa memoria del nostro rapporto del 22 gennaio 1959 (FF 1959, 41) sulla validità dell'iniziativa, ci invitavano a significare al proposito la nostra opinione. Trattandosi d'iniziativa in forma di disegno già elaborato, le Camere federali dovranno risolvere entro tre anni, ossia non oltre il 21 dicembre 1961, se intendano accoglierla oppure respingerla.

## **I. Tentativi precedenti diretti a istituire l'iniziativa legislativa negli affari federali**

Come ricordammo nel nostro rapporto dell'8 dicembre 1952 sul postulato concernente l'istituzione dell'iniziativa popolare in materia legislativa (FF 1952, ediz. ted. 779, ediz. franc. 773), le Camere federali ebbero già più volte l'occasione d'occuparsi d'un tale problema.

Questo diritto popolare era previsto nel disegno di Costituzione federale, respinto nella votazione del 12 maggio 1872. Ripreso nuovamente nel disegno di riforma del 1873, veniva abbandonato. Una mozione intesa a riproporlo al Consiglio nazionale nel dicembre del 1883, era ritirata nel 1896 e scancellata senz'essere stata discussa. Sempre a un tale scopo, i Cantoni di Zurigo e di Soletta, nel 1904, proposero mediante un'iniziativa cantonale l'inserimento nella Costituzione federale di un nuovo articolo 93 bis; essa fu esaminata e accolta dal Consiglio federale, ma respinta dalle Camere.

La questione fu posta nuovamente in campo a proposito di una mozione del consigliere nazionale Scherrer-Füllemann del 1918 tendente a una riforma totale della Costituzione, ma nel 1947 veniva seancellata. Nè ebbe migliore fortuna, nel 1932, una mozione von Arx, presentata al Consiglio nazionale nel 1930, con la quale s'invitava il Consiglio federale a consegnare il messaggio completivo, chiestogli allorchè fu discussa l'iniziativa dei Cantoni di Zurigo e di Soletta.

Finalmente, la questione dell'iniziativa legislativa negli affari federali veniva ancora messa innanzi mediante un postulato Arthur Schmid, approvato dal Consiglio nazionale il 4 ottobre 1950. Nel nostro rapporto dell'8 dicembre 1952, menzionato più sopra, dimostrammo che gli inconvenienti d'un tale innovamento non ne avrebbero superato i vantaggi e asserimmo di non poter raccomandare l'istituzione d'un simile diritto popolare. Quel rapporto era accolto dal Consiglio nazionale il 26 marzo 1953 e dal Consiglio degli Stati il 4 giugno successivo.

## II. Se l'iniziativa legislativa possa giovare a mantenere pura la Costituzione

Accade talora che cerchie di cittadini si valgono dell'iniziativa costituzionale, non già per riformare la Costituzione o allargare il diritto costituzionale, ma per mutare o istituire norme di diritto ordinario, allegando l'impossibilità d'attingere altrimenti il loro scopo, attesa la mancanza dell'iniziativa legislativa. In tale caso, se l'iniziativa costituzionale è accolta, la Costituzione viene ingombra da disposizioni che non le si addicono in quanto a legge fondamentale della Confederazione. Si reca sovente l'esempio dell'articolo 35, sulle case di giuoco, e dell'articolo 25 *bis*, sul divieto d'ammazzare gli animali senza averli prima storditi. Notiamo, per altro, che l'articolo sui giuochi nei Kursaal, nel testo del 7 dicembre 1958, non ha avuto cominciamento da un'iniziativa popolare, ma da una deliberazione dell'Assemblea federale.

Per giudicare di questa critica senza cadere nell'esagerazione, giova avvertire alle due considerazioni seguenti

1. Gli articoli costituzionali promossi dall'Assemblea federale stessa sotto forma di revisione parziale contengono talora disposizioni le quali non pongono dei principi fondamentali, ma semplici norme legali di grado diverso dal diritto costituzionale. L'istituzione dell'iniziativa legislativa non riparerebbe a questo inconveniente.

2. Si asserisce spesso che la Costituzione è degradata, anzi profanata, massimamente a cagione di disposizioni che disciplinano una materia in maniera particolarmente minuta, come gli articoli 23 *bis*, sull'approvvigionamento di cereali panificabili, e 32 *bis*, sulle bevande distillate.

Simili disposizioni mirano a imporre al legislatore federale ogni sorta di obblighi per vincolarlo in maniera, nell'esercizio d'una nuova competenza, che tenga conto, per esempio, degli interessi sovente contrastanti delle varie cerchie economiche. In vero, le critiche di disposizioni sulla competenza s'appongono meno a testi introdotti per iniziativa popolare, che a quelli promossi dall'Assemblea federale. Assai di frequente, simili disposizioni vengono inserite per dar nel genio del cittadino, onde per lo più sono inevitabili. Ma ciò non ha rispondenza con la mancanza dell'iniziativa legislativa. Se le nuove facoltà che sono per essere date al legislatore non fossero accuratamente determinate, numerosi disegni corrobberanno il pericolo d'essere respinti nella votazione del popolo e dei Cantoni, a cagione della diffidenza che potrebbe ispirare la legislazione ordinaria.

Certo, il Consiglio federale non si rimane dal dichiarare che un tale inserimento di norme proprie alla legislazione ordinaria non s'addice al carattere della carta fondamentale d'uno Stato e della nostra Costituzione federale, e possa nuocere ai valori fondamentali della stessa, poichè la mente popolare la invilirebbe al grado d'una legge qualunque, alla quale concede minore autorità e rispetto; ond'è che a un tale riguardo si potrebbe opinare che l'istituzione dell'iniziativa legislativa sarebbe per rimediare, almeno parzialmente, allo stato presente delle cose. Il Consiglio federale è nondimeno persuaso che le ragioni addotte contro simile istituzione abbiano maggior peso. Esse sono discusse nel presente rapporto.

D'altra parte, l'iniziativa legislativa potrebbe dare occasione all'inconveniente opposto, poichè, non essendo più necessaria l'approvazione della maggioranza dei Cantoni, si proporrebbero iniziative legislative di contenuto costituzionale. Di questa possibilità è stato tenuto conto nel testo presentato, laddove, nel capoverso 2 dell'articolo 93 *bis*, si autorizza la Assemblea federale a dichiarare nulle le iniziative legislative contrarie alla Costituzione. Ciò offrirebbe di frequente agli avversari d'un'iniziativa il destro d'agitare la questione della sua costituzionalità, questione che sarebbe sovente di ardua soluzione e provocherebbe infiniti dissidi nei consigli.

Potrebbe anche accadere che l'istituzione di simile iniziativa non sortisse sempre l'effetto cui è intesa e si continuasse a promuovere l'iniziativa costituzionale anche per materie attenenti alla legislazione ordinaria, per la ragione che sarebbe poi più difficile a mutare un articolo costituzionale. Il caso avrebbe luogo, quando i promotori volessero che le disposizioni da essi proposte fossero tutelate contro coloro che ne sarebbero gli avversari fin dall'inizio. Un simile andirivieni d'iniziative non sarebbe nuovo nella storia della Costituzione federale; l'articolo sui giuochi nei Kursaal ne offre un esempio. L'iniziativa del partito socialista non prevede che le iniziative costituzionali di contenuto legislativo deb-

lano essere dichiarate nulle, come ebbe a sostenere, nel 1956, il relatore di lingua tedesca nelle discussioni della Società dei giuristi svizzeri (Prof. Werner Käge, *Rechtsfragen der Volksinitiative auf Partialrevision*, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, fascicolo 75, p. 880a).

### III. L'aspetto federalista

Secondo il diritto costituzionale vigente, nella procedura di referendum per l'accettazione di leggi o di decreti di carattere obbligatorio generale, non si richiede la maggioranza dei Cantoni. Fondandosi, sembra, su un tale ordinamento, i promotori dell'iniziativa avrebbero concluso che all'approvazione di un'iniziativa legislativa potesse bastare la maggioranza del popolo. Non si sarebbe quindi avvertito, che la tutela del federalismo non è commessa solamente alla regola della duplice pluralità del popolo e dei Cantoni, bensì, e sopra tutto, al sistema bicamerale. La rinuncia ad esigere la maggioranza dei Cantoni nelle votazioni popolari su disposizioni legislative decretate dall'Assemblea federale è conciliabile con quella tutela, solo in quanto al Consiglio degli Stati è conferito un potere identico a quello del Consiglio nazionale. Ora, l'iniziativa prevede che la legislazione in virtù dell'iniziativa legislativa verrebbe operata senza la partecipazione dell'Assemblea federale e, per tanto, del Consiglio degli Stati. Nella nuova procedura legislativa, questa seconda sicurezza in favore del federalismo sarebbe quindi soppressa. L'Assemblea federale non potrebbe prendere partito sul contenuto della legge proposta, come neppure emendarla o migliorarla, nè il Consiglio degli Stati avrebbe l'opportunità di sostenere il parere dei Cantoni.

Anche colui che non stimi più di quanto non convenga l'efficacia federalista del Consiglio degli Stati deve convenire che la Costituente, istituendo il sistema bicamerale, ha eletto un partito ben equilibrato. Esso tende a conciliare il bisogno d'accentramento e d'unità nazionale alla necessità di tutelare la diversità del paese, l'autonomia dei Cantoni e la protezione delle minoranze, come anche assicura l'equilibrio tra grandi e piccoli Cantoni. L'iniziativa legislativa potrebbe rompere un siffatto equilibrio, provocare un effetto accentratore e unitario e ledere i diritti e i bisogni legittimi delle minoranze e dei piccoli Cantoni, non più protetti da disposizioni intese a far rispettare i principi federalisti. Basti menzionare i nuovi oneri che derivano allo Stato dai progressi estremamente rapidi della tecnica e dell'industrializzazione, dall'aumento del traffico, dall'accrescimento della popolazione e dalle conseguenze sociali che a essi si rapportano. Dalle disposizioni emanate in tali campi si raccoglie a evidenza un'inclinazione inevitabile all'accentramento. D'altro canto, la mentalità moderna, spiccatamente raziocinatrice, favorisce il diffondersi della idea che si debba far getto del federalismo tradizionale, ormai sopraffatto dagli avvenimenti.

Nè varrebbe allegare che, quando si fosse per raccogliere le firme, il popolo farebbe un'eco tale ai timori dei federalisti, da rendere superflua la discussione nel Consiglio degli Stati e, nella votazione popolare, la doppia maggioranza del popolo e dei Cantoni. In effetti, le esperienze fornite in materia federale dall'iniziativa costituzionale dimostrano che le vere critiche s'accendono soltanto più tardi, durante la campagna che precede la votazione. Del resto, poichè al momento della raccolta delle firme il testo dell'iniziativa sarebbe già compilato, le obiezioni federaliste mosse tra il popolo non avrebbero virtù di mutarlo.

#### IV. L'iniziativa legislativa nei Cantoni

##### 1. Le esperienze fatte nei Cantoni

Sebbene la Costituzione federale non prescriba ai Cantoni che l'iniziativa costituzionale (art. 6, cpv. 2, lett. c, Cost.), in ognuno di essi è istituita, in una forma o in un'altra, l'iniziativa legislativa. In parecchi, l'ordinamento costituzionale che la disciplina differisce spiccatamente da quello ora proposto per la Confederazione. Qualche Cantone ha soltanto la iniziativa compilata in astratto; altri ammettono, oltre a questa, l'iniziativa sotto forma di disegno già compiutamente elaborato. Laddove nella più parte dei Cantoni, dev'essere approvata dal Gran Consiglio, non meno che dal popolo, il disegno proposto prevede che nella Confederazione essa potrebbe divenire legge, ed entrare in vigore, senza votazione popolare. Attesa la diversità delle disposizioni e degli usi cantonali, non è ragionevole generalizzare e pretendere, in tanta diversità di ordinamenti, che la Confederazione dovrebbe pigliare l'esempio dai Cantoni.

Anche l'impiego dell'iniziativa legislativa da parte dei cittadini varia da Cantone a Cantone. Già nel 1912, il professor Walther Burekhardt, prendendo a fondamento i rapporti presentati dai Cantoni per rispondere a un'indagine promossa dal Consiglio federale, concludeva che alcuni di essi non se ne erano valsi da decenni (*Politisches Jahrbuch der Eidgenossenschaft* 1920, vol. 20). Nè, dopo quel tempo, le cose sono mutate. È stato scritto di recente che l'iniziativa legislativa è un'istituzione vivente solo nel Cantone di Zurigo (E. Utzinger: «Die Gesetzesinitiative als Postulat der praktischen Politik», in «Grenzen der direkten Demokratie», p. 22). La natura delle competenze cantonali non è tale da stimolare il promovimento d'iniziative legislative e, d'altra parte, il Gran Consiglio è in grado di rappresentare il popolo, e discernerne i desideri, quando trattasi di stabilire, abrogare o modificare una legge. Si può anche credere che molti, quando bene fossero inclini a lanciare un'iniziativa legislativa in materia cantonale, si rimangano a cagione del costo. Nei Cantoni, in somma, l'iniziativa legislativa è poco usuale e di piccolo momento. Anche

dalla media di quelli che partecipano a siffatte votazioni, sebbene il concorso non sia uguale da per tutto, si deduce che i cittadini non si danno particolare carico delle materie di iniziative legislative. Sarebbe, quindi, temerario pretendere che esse diano un notevole stimolo alla legislazione cantonale, completino sostanzialmente l'opera dei Parlamenti cantionali o siano un riscontro efficace della stessa. Il Consiglio federale non intende per nessun conto contestare, quanto all'idea, il valore della iniziativa legislativa nei Cantoni, ma vorrebbe che le cose fossero considerate come effettivamente sono.

Può darsi che, nella Confederazione, l'impiego dell'iniziativa legislativa fosse maggiore. Congetturando dal numero delle iniziative costituzionali presentate in questi ultimi anni, si potrebbe antivedere una serie di iniziative legislative. Le presenti competenze d'ordine economico e sociale del legislatore federale avanzano di gran lunga quelle dei Cantoni, generano inevitabili dissidi tra Stato e cittadini o tra i cittadini stessi, incidono sui problemi vitali a segno, da muovere una quantità di voti, postulati, istanze e dispareri. L'iniziativa legislativa non accrescerà il numero delle domeniche destinate alle votazioni e quello dei disegni sui quali il popolo sarà chiamato a decidere? Potrà il cittadino comportare un tale onere? Sarà questo carico compatibile con il mantenimento d'uno spirito democraticamente sano? A queste gravi questioni risponderemo in un capitolo speciale.

Dall'indagine che il professor Burckhardt ebbe a esaminare, risulta che, nei Cantoni, le iniziative legislative sono ordinariamente da ascrivere a qualche mal animo verso l'autorità in una faccenda determinata, al turbamento suscitato nel popolo da un erimine, a un malecontento generale, all'incitamento di demagoghi. Simili contingenze danno facilmente luogo a leggi casuali, solitamente reputate cattive. Le risposte dei Cantoni provano altresì, che l'iniziativa legislativa è per lo più adoperata per impugnare la legislazione in vigore, non per ampliarla o migliorarla. La legislazione vera s'attua in altro modo. Certo, le disposizioni legislative che mai avessero dato buona prova, oppure cessino d'essere soddisfacenti, debbono essere revocate per tempo, ma all'uopo possono anche provvedere i rappresentanti del popolo.

## 2. Differenze tra la Confederazione e i Cantoni

Nel secolo scorso, i Cantoni precedettero la Confederazione sul cammino della democrazia semidiretta. Da quelli, essa ha ritratto, nel 1874, il referendum legislativo (facoltativo) e, nel 1892, l'iniziativa popolare per la riforma parziale della costituzione. Sembrerebbe dunque, a prima vista, che, anche per quanto concerne l'iniziativa legislativa, essa debba seguire la via tracciata dalla storia.

È però anche vero che le istituzioni democratiche fanno miglior prova nei Cantoni e nei Comuni, dove le cose sono più semplici e trasparenti; senza l'ammaestramento delle esperienze cantonali e comunali, difficilmente esse sarebbero invalse nella Confederazione. Affinchè il referendum e l'iniziativa costituzionale siano adoperati consigliatamente nelle cose federali, è sommamente utile che i cittadini siano già usi alle istituzioni democratiche cantonali e comunali.

Se non che le differenze tra la Confederazione e i Cantoni sono sostanziali. In primo luogo, essa ha rinunciato a bella posta a fare suoi alcuni importanti diritti popolari riconosciuti in parecchi Cantoni. Per le leggi, essa non ha istituito che il referendum facoltativo; laddove la più parte dei Cantoni conosce il referendum obbligatorio. In particolare, non ha istituito il referendum sulle spese o sulle finanze in generale, la cui importanza rispetto alla forma dell'ordinamento statale, e alla politica, è assai maggiore. Anche di recente, il 30 settembre 1956, popolo e Cantoni respingevano il controprogetto a un'iniziativa popolare, ritirata nel frattempo, intesa a istituire il referendum finanziario. Ma neppure altri diritti popolari minori, in vigore nei Cantoni, la Confederazione ha fatto suoi; nominatamente, l'iniziativa popolare per la revoca del Gran Consiglio e del Governo.

Nei Cantoni, almeno in quelli dove vige il referendum legislativo obbligatorio, le procedure d'approvazione delle norme costituzionali e di quelle legislative sono a un di presso identiche, o, in generale, non si differenziano che per una lettura in più, fatta in Gran Consiglio, qualora si tratti di norme costituzionali. Diversamente della Costituzione federale, le Costituzioni cantonali non specificano, nè limitano, le competenze del legislatore: quello cantonale può disciplinare qualsiasi materia spettante al Cantone, anche se non menzionata nella sua Costituzione. Questa analogia tra Costituzione e legislazione, con tutto che l'autorità della prima sia reputata maggiore anche nei Cantoni, spiega la coesistenza dell'una e dell'altra iniziativa e quasi la necessità dell'iniziativa legislativa. Non per caso, dunque, in parecchi Cantoni l'una iniziativa sta all'altra, come la legislazione sta alla Costituzione; in undici di essi, ad esempio, la differenza, spesso minima, è soltanto nel numero delle firme richieste. Nella Confederazione, all'incontro, la differenza è strettamente connessa con i problemi fondamentali dello Stato federativo, della competenza legislativa, della tutela delle libertà personali, dell'impiego del referendum obbligatorio o solamente di quello facoltativo. Ciò spiega perchè nella Confederazione gli ostacoli di diritto pubblico all'istituzione dell'iniziativa legislativa siano maggiori.

In fine, questa istituzione appare meno opportuna nella Confederazione che nei Cantoni, anche a cagione di differenze sostanziali e di talune conseguenze. In quelli, il lavoro legislativo è ordinariamente più semplice; i promotori d'un'iniziativa hanno più facilità a ideare e stendere proposte

acconce, il cittadino ne comprende più agevolmente il senso e l'importanza. La piccolezza del territorio della più parte dei Cantoni, la particolare trasparenza delle cose politiche e la massima omogeneità della popolazione e degli interessi assicurano meglio il rispetto delle minoranze. Nella Confederazione, delle iniziative legislative sparse, anche se non contrarie alla Costituzione o agli accordi internazionali, possono nuocere allo stato e alla reputazione della Svizzera nel mondo.

### V. Iniziativa legislativa e democrazia

La democrazia è più tosto un modo di vivere che una forma di Stato e, come tale, vige da parecchi secoli nel nostro paese; essa posa essenzialmente sulla fede nell'uomo e presuppone il convincimento che la parte maggiore di un popolo intellettualmente e politicamente maturo sia capace di determinarsi, conscia delle obbligazioni che a essa ne derivano rispetto all'intera comunanza e alle sue parti. La democrazia non perde il senso della misura, nè dei suoi limiti. I cittadini sanno che la lealtà verso la comunanza e il rispetto delle autorità costituite sono necessari. Una democrazia siffatta richiede un certo equilibrio sociale e, segnatamente, una certa omogeneità di stato e condizione di vita. Quando la democrazia è proprio un modo di vivere, il suo spirito penetra nella vita quotidiana di ciascuno e di tutti e vi imprime un carattere, anche se non sempre se ne sia consapevoli.

Spesso, in Svizzera, si è inclini a identificare la democrazia con le istituzioni che servono a dar forma alla volontà dello Stato, come il referendum, l'iniziativa e, da una certa veduta, l'esercizio dei diritti politici. Questo concetto di democrazia è troppo angusto. Del resto, così nella Confederazione, come nei Cantoni, essa ha preceduto il referendum e l'iniziativa. Nonostante queste due istituzioni, la nostra democrazia ha natura massimamente rappresentativa; e però, salvo che nei Cantoni governati dalla *landsgemeinde*, essa è più tosto semidiretta che diretta.

Parimente, dobbiamo guardarci dal credere che ogni nuovo diritto popolare sia un perfezionamento della democrazia. Ogni proposta in tale senso dev'essere vagliata minutamente. Non a torto, il Consiglio federale, nel rapporto all'Assemblea federale sull'iniziativa popolare per un'estensione dei diritti del popolo nel caso di conferimento di concessioni per l'utilizzazione di forze idrauliche (FF 1955, 799), fermava l'attenzione sui pericoli che deriverebbero dall'estendere il referendum agli atti amministrativi. Esso aveva persino respinto l'idea d'applicarlo ai trattati internazionali (FF 1914, III, ediz. ted. 445, ediz. franc. 451) e soltanto l'accorse, con delle restrizioni, dopo il primo conflitto mondiale (FF 1919, II, ediz. ted. 222, ediz. franc. 208). Nè alcuno potrebbe asserire che il referendum sui trattati internazionali sia stato un compimento e coronamento delle nostre istituzioni democratiche. Periti di sicura fede democratica

lo considerano disputabile e di nessuna importanza pratica, attesa la rarità dei trattati internazionali di lunga durata; taluno l'ha giudicato una concessione alla dottrina democratica d'altri tempi (Burekhardt, *Kommentar der Bundesverfassung*, III ediz., p. 703).

Non intendiamo punto pretendere che il processo di perfezionamento della forma democratica del nostro Stato, mediante l'istituzione di nuovi diritti popolari, sia definitivamente compiuto; nondimeno, gioverà avvertire, sopra tutto facendo riflesso nelle condizioni sociali del tempo presente, che un allargamento di tali istituzioni potrebbe compromettere l'esistenza stessa della democrazia o almeno impedirle d'operare rettamente.

Secondo il concetto dommatico di sovranità popolare, l'iniziativa legislativa implicherebbe, per il popolo, non solo il diritto d'opporre il veto a leggi, mediante il referendum, ma anche di elaborarne ed emanarne lui stesso, magari contrastando la volontà dei rappresentanti del popolo e dei Cantoni. È strano, che raramente si cerchi di giustificare secondo questo principio fondamentale l'istituzione dell'iniziativa legislativa. S'ode dire sovente che essa sarebbe conforme all'evolversi delle cose in questa parte e varrebbe come «valvola di sicurezza». E però il professor Kägi ha potuto scrivere, sotto il titolo «Ein Postulat ohne Begeisterung», che manca negli animatori dell'iniziativa legislativa quell'ardore che caratterizza i promotori di disegni di revisioni costituzionali considerate fondamentali, o magari assolutamente necessarie, per l'avvenire della democrazia (Werner Kägi, «Die Gesetzesinitiative — eine Notwendigkeit», in «Grenzen der direkten Demokratie», pp. 56 e 58). I promotori e i firmatari d'un'iniziativa non sono il popolo, ma dei cittadini o una cerchia di essi. Sarebbe quindi esagerato pretendere che quello manchi tuttora d'un diritto essenziale in una democrazia. La statistica delle iniziative federali respinte (tre su quattro) prova che tali cerchie, con tutto che siano inclini a pretendersi interpreti del popolo e a identificarsi con lui, non sempre ne conoscono i desideri, le idee, i bisogni e gli umori, meglio dell'Assemblea federale e del Consiglio federale.

Nell'argomentare in favore dell'iniziativa legislativa, è stato detto altra volta, che «la rappresentanza popolare non ha il privilegio della saggezza legislativa: questa si riscontra anche in vasti ceti della popolazione» (Fleiner), che «ogni cittadino può essere un prezioso collaboratore» (Burekhardt). Ancora presentemente si può consentire circa alla confidenza nella comprensiva e nell'attitudine di vaste cerchie della popolazione, sempre che non si tratti di lavori legislativi resi difficili dalle condizioni sociali ed economiche e richiedenti cognizioni tecniche assai vaste e particolare prudenza. Se non che, oggidì meglio che altra volta, le proposte d'un cittadino possono fare breccia, e conseguire lo scopo, anche senza l'iniziativa legislativa. Dopo l'instaurazione, nel 1919, della rappresentanza proporzionale nell'elezione del Consiglio nazionale, i gruppi, i

cui voti in materia legislativa non trovavano forse molto ascolto, possono farsi intendere meglio in quel consesso. S'aggiunga che, nelle circostanze presenti, i parlamentari sono più inclini a prestare orecchio alle proposte provenienti dal popolo, trasformandole in mozioni e postulati. I cittadini e le cerchie di cittadini che desiderano proporre o suggerire alcunchè al legislatore possono operare sull'opinione pubblica mediante la stampa, presentemente assai progredita, conferenze, adunanze pubbliche e la radio. Giova però avvertire che s'illude qualche poco, e vede troppo roseo, chi crede che il cittadino sia uomo desideroso di cooperare disinteressatamente alla formazione di leggi e che, se venisse data la via della iniziativa legislativa, s'assocerebbe spontaneamente a quelli che sentono come lui. Oggi, per lo più, sarebbe vano pretendere di poter lanciare una iniziativa legislativa in materia federale, senza l'appoggio di organizzazioni estese e ben esercitate e un impiego considerevole di tempo e di denaro.

Il Consiglio federale non può approvare l'asserto di chi paragona l'iniziativa legislativa, in una democrazia, a una «valvola» assolutamente necessaria. Costoro, verosimilmente, giudicano che debba essere concesso uno sfogo al malcontento popolare. Noi però non vediamo come ne possa servire un disegno di legge, massimamente quando si tardasse a metterlo a effetto o per lo più non sia per essere accolto. Del resto, il paragone attinto da un congegno, la valvola di sicurezza, è claudicante. Quando in un paese alligna un malcontento e se ne conoscono le ragioni, non basta «dar sfogo al vapore»; meglio sarebbe prevenirlo; ma neppure in questa parte l'iniziativa legislativa farebbe al bisogno.

## VI. L'iniziativa legislativa e il particolare della legislazione

L'arte di fare buone leggi è sempre stata difficile. Le leggi devono essere giuste, confacenti allo scopo e rispettare la Costituzione federale, nominatamente i diritti personali e i limiti delle competenze della Confederazione. La legge è un combinato di norme giuridiche, la cui quantità varia secondo la materia e lo scopo. Il legislatore deve prender pensiero di molte cose, per esempio: dell'osservanza dei limiti posti alla competenza federale; della determinazione del potere imperativo della legge secondo i luoghi, le cose e i tempi; della completezza e moderazione del nuovo istituto; della chiara e sicura formalizzazione dei diritti e degli obblighi delle persone considerate; dell'ordinamento delle autorità e del disciplinamento delle loro competenze; della sicurezza dell'adempimento delle obbligazioni imposte; della protezione giuridica dei cittadini; del finanziamento delle spese necessarie; del trattamento degli stranieri, quando sia il caso; d'avvertire a trattati e a organizzazioni internazionali, come anche alle attenenze con Stati esteri. La legge dovrebbe poi essere costruita secondo un ordine sistematico, affinché possa facilmente essere intesa dalle autorità giudizia-

rie e amministrative, ma sopra tutto dal popolo. Già abbiamo osservato come siffatti doveri del legislatore siano divenuti più complicati e onerosi nei tempi presenti, segnatamente a cagione degli uffici nuovi e inconsueti voluti dal moderno Stato di provvidenza.

Restringendo il discorso a due parole, si potrebbe forse asserire che, nell'arte eletta della legislazione, le virtù più ragguardevoli siano la penetrazione e l'accuratezza. Per esse in generale si ricerca che il disegno venga prima accuratamente elaborato e poi sottoposto a una minuziosa procedura di consultazione. Questa darà l'opportunità di sostenere le varie idee e i differenti interessi che s'attengono alla materia considerata, di convincere i dissenzienti, d'udire il consiglio di scienziati e di periti, di scandagliare l'opinione pubblica. Il primo disegno dovrà dunque essere esaminato secondo molteplici aspetti.

I comitati d'iniziativa non sono ordinariamente in grado d'attendere a un lavoro siffatto. Con ciò, non intendiamo punto rimproverare loro alcunchè, ma soltanto riscontrare che non varrebbero alla bisogna. Mancando loro il tempo necessario, devono restringersi ad allestire il testo dell'iniziativa nel minor numero di tornate. In oltre, una parte di coloro che partecipano a una tale opera difetta in esperienza nelle faccende legislative, conosce male l'aspetto giuridico del problema e le condizioni particolari di altre professioni, ceti e regioni del paese. Tali comitati si compongono di persone della stessa cerchia; ond'è che il testo risolto nelle loro deliberazioni non procede da una vera discussione dei vari pareri, dall'esame dei differenti aspetti, dalla considerazione degli interessi contrapposti, dal convincimento vicendevole.

Quando il comitato d'iniziativa avrà risolto sul testo del disegno e fatto stampare le liste delle firme, il contenuto della futura legge dovrà considerarsi definitivamente stabilito. Non si potrà più tener conto di obiezioni e di pareri d'altri ceti, o dei promotori stessi, nè discutere o fare concessioni, poichè come l'iniziativa sarà stata «rilasciata», non sarà più lecito modificarla, ancorchè i promotori ne ravvisassero la necessità; essi, da quel momento, dovranno voltare tutti i pensieri a difendere, come si sia, il loro disegno. Non resterà dunque luogo che alle vicende seguenti: la iniziativa otterrà, o non otterrà, il numero di firme occorrente; se valida a un tale rispetto, sarà approvata o respinta, oppure le sarà anteposto un controprogetto; sarà ritirata. La quale cosa dimostra come il lancio d'una iniziativa legislativa sia più tosto un atto politico, che un'operazione legislativa vera e propria, fondata su deliberazioni adeguate. Se, ciò nonostante, il disegno dei promotori diviene testo legale, la mancanza di penetrazione e d'accuratezza nell'allestirlo potrà essere cagione di grave danno al popolo svizzero e al suo ordinamento giuridico. Ancorchè una simile legge possa successivamente essere abolita, la procedura descritta avrebbe sempre un alcunchè d'estemporaneo, che finalmente è contrario all'esistenza stessa della legislazione.

La procedura legislativa presentemente seguita richiede spesso grande apparato e lunga ponderazione, come: adunanze di piccoli e grandi commissioni di periti, che s'associano funzionari specialisti; indagini speciali tecniche e statistiche; ampia consultazione dei Cantoni e delle associazioni; nuove deliberazioni dei periti; adunanze delle commissioni parlamentari; discussioni dei Consigli legislativi e, talora, faticose definizioni di controversie. S'aggiungano le numerose deliberazioni del Consiglio federale e le discussioni tra il capo del Dipartimento e i suoi collaboratori, ecc. Nè un simile procedimento ha rispondenza con la pretesa inflazione legislativa, la quale, se mai, potrebbe in vece essere cagionata, o accresciuta, proprio con l'iniziativa legislativa. Nemmeno vorremmo discutere se la procedura dianzi descritta possa essere resa più semplice; è tuttavia manifesto che se, nonostante tutto, accettassimo d'istituire questa iniziativa, dovremmo ammettere che sarà possibile elaborare testi di legge in due o tre tornate serali. Si verrebbe quindi a misconoscere il valore della nostra procedura legislativa tradizionale, che esige tempo, esperienza, fatiche, lavoro intellettuale, sovente arduo e lungo, e uno sforzo infaticabile nel conciliare i pareri; ma, quel che più monta, si porrebbe, in certo qual modo, in dubbio e si negherebbe l'ufficio dell'Assemblea federale, ossia di quell'autorità cui la Costituzione ha affidato il carico di fare le leggi e che opera secondo una procedura diligentemente elaborata. Altro è determinare il contenuto di una legge e altro approvarla o respingerla, allorchè spetti al popolo di risolvere in virtù del diritto di referendum. Gli autori della riforma costituzionale del 1874 non furono irragionevoli, nè errati, bensì prudenti e consci dell'essenza della legislazione e del modo che essa ricrea, quando divisarono di dare al popolo la facoltà di sanzionare una legge, ma non il carico d'elaborarne e discutere il testo. Il Consiglio federale, ponderato il pro e il contro, stima che questa ripartizione di uffici tra popolo e parlamento sia saggia e debba essere mantenuta.

Taluno potrebbe forse obiettare che il testo e la formola d'un'iniziativa costituzionale sono pur sempre elaborati da un Comitato, non dal Parlamento. Ma esso mal si appone, poichè, con tutto che la Costituzione abbia un valore giuridico superiore alla legge, l'arte di formare quest'ultima è ordinariamente più difficile di quella di stabilire un articolo costituzionale.

Discutendosi in Parlamento la mozione Arthur Schmid, è stato asserito che pure un comitato d'iniziativa costituzionale deve saper accondiscendere a compromessi politici, e aver cura di non prendere risoluzioni parziali, per non alienarsi il favore popolare. L'allegazione ha un certo qual fondo di vero, ma non in guisa che non resti luogo a dubitare che i promotori d'un'iniziativa legislativa non si abbiano ad astenere da risoluzioni parziali, se non in quanto occorra a conseguire l'esito divisato. La universalità della procedura legislativa presentemente in vigore è intesa a una saggezza ben più profonda e veramente democratica: quella di temperare nella legislazione i pareri, i bisogni e gli interessi del popolo.

Per provare l'opportunità dell'iniziativa legislativa, è stato anche asserito che occorre infrangere il potere dell'amministrazione sull'opera del legislatore. È manifesto, che la parte di quei servizi nella formazione delle leggi s'accresce con l'aumentare della specializzazione; ma trattasi d'un fenomeno inevitabile, e anche desiderabile, perchè essa tutela la legislazione, che è opera assai complessa, dalla faciloneria; nè per tanto si può parlare d'un potere dell'amministrazione che dev'essere infranto. Laddove le proposte dell'amministrazione trascorressero in parzialità, fossero senza fondamento, o passassero il segno quanto alla competenza, il Consiglio federale, l'Assemblea federale, i Cantoni, le associazioni e i tecnici estranei all'amministrazione avrebbero mezzo d'apportarvi i necessari correttivi politici e tecnici. Per contro, è almeno dubbio se le iniziative legislative fossero per avere un effetto migliore.

Il Consiglio federale non è neppure convinto, che l'iniziativa legislativa avrà la virtù, pretesa da taluno, d'assicurare una pratica più stretta tra popolo e autorità nella formazione delle leggi. Certo è, che una critica oggettiva e costruttiva può rinforzare la fiducia; se non che, in questi tempi travagliati e confusi, v'ha altresì una critica sterile e solamente oppositrice che l'aduggia. Già l'iniziativa costituzionale, ora più che altra volta, viene adoperata non per altro che per muovere ai propri desideri il legislatore, per opporsi; contrabbattere, dare ai lavori legislativi in corso un indirizzo diverso. Se ne attribuisca la cagione all'abuso del diritto di iniziativa oppure alla natura delle cose stesse, in nessun caso è dato di scorgere che l'iniziativa legislativa sarà per apportare una conversazione più perfetta tra popolo e autorità.

Si tenta talora di giustificare l'iniziativa legislativa, asserendola un «motore sociale», poichè avrebbe virtù d'accelerare l'attuazione di postulati politico-sociali. Anche questo argomento è stato esaminato a fondo dal Consiglio federale. Riconosciamo che, da noi, l'istituzione dell'assicurazione per l'invalidità è andata qualche poco a rilento, segnatamente a confronto con altri Stati, tanto più se si considera che il suo primo fondamento costituzionale, originato da una proposta del Consiglio nazionale, era stabilito già nel 1925. Una pausa inevitabile fu cagionata dal primo rovescio nell'attuazione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti. Più che all'inerzia delle autorità federali, essa è da ascrivere alla crisi economica, alla seconda guerra mondiale e a una certa perplessità circa alla maniera d'ordinare e finanziare questa assicurazione popolare generale (Burckhardt, *Kommentar der Bundesverfassung*, III ediz., p. 287). Anche coloro che, più tardi, lanciarono un'iniziativa in favore delle assicurazioni sociali, pur potendo, non furono particolarmente attivi nel promuovere nel pubblico l'accelerazione dei lavori preliminari sull'assicurazione per l'invalidità. In un reggimento democratico, come il nostro, anche la maturazione di leggi per sè urgenti ricerca talora notevoli lunghezze di tempo. Quando bene ci fosse stata l'iniziativa legislativa, le

difficoltà dell'assunto erano tali, che poco verosimilmente si sarebbe riusciti con quel mezzo a elaborare un disegno di legge saggio e compiuto. S'aggiunga che, in generale, un «motore sociale» è oggi meno necessario che in altri tempi, essendo la condizione dei Parlamenti notevolmente mutata. Come si sia, essi sono così pronti a prendere l'inecominciamento di questioni di politica sociale, da sembrare, anche all'occhio più candido, più tosto rivali nel prevedere, che stentati nel concedere. Col divenire, anche la Confederazione, uno Stato che provvede ognora più al benessere sociale (efr. art. 31 bis, cpv. 1, Cost.), i mandatari del popolo non mancano di condiscendere alle rivendicazioni dei loro elettori e di promuoverle; accade anzi che li prevengano. Quest'evoluzione si manifesta parimente nella pratica d'approvazione di spese, del bilancio di previsione, e in altre occorrenze. Durante dei secoli, le costituzioni degli Stati liberali democratici hanno affidato al Parlamento la cura di proteggere i cittadini contro la prodigalità del Governo e, derogando in certo qual modo al principio della separazione dei poteri, davano al parlamento il diritto di autorizzare o di negare le spese che il governo intendesse fare, affinché, con quelle, non crescessero del pari le gravezze. Al presente, le cose si son rovesciate. Da quando lo Stato provvede a ogni sorta di prestazioni in favore della sicurezza sociale, i deputati s'adoperano sopra tutto ad accrescerle, laddove l'ufficio di consigliar cautela nello spendere, divenuto assai più ingrato, spetta più tosto al Governo che al Parlamento. Ma le questioni d'ordinamento finanziario e di politica delle spese non cadono nel presente rapporto; il proposito nostro era semplicemente di denotare l'andamento che si riscontra nelle attenenze tra autorità supreme e fattori politici, per dimostrare che non occorre punto far luogo a un nuovo «motore sociale». In fine, dobbiamo fermare la vostra attenzione sul pericolo che l'iniziativa legislativa non avesse a valere che a svegliare un'industrialità sconsigliata o ad alimentare la propaganda elettorale.

## VII. L'aspetto presente del problema concernente l'istituzione dell'iniziativa legislativa

1. È stato mosso al Consiglio federale il rimprovero d'avere, dopo il 1906, mutato il suo parere sull'iniziativa legislativa.

A questo proposito, giova forse premettere che il Consiglio federale d'allora s'era risolto in favore di questa iniziativa, per suggestione del suo presidente Ludwig Forrer, che nel collegio aveva grandissima parte. Egli era zurighese e aveva appartenuto alla fazione liberale democratica di Winterthur, la quale dava molta importanza all'estensione dei diritti popolari. Con ciò, non intendiamo negare che, in quel tempo, il Consiglio federale stesso s'era appigliato a quel partito, come neppure intendiamo fare carico al consigliere federale Forrer d'avere operato come zurighese e uo-

mo di parte, anzi che come conciliatore d'una politica pubblica d'utilità generale. Del resto, la storia politica è sempre stata determinata anche da personalità cospicue, nè, attesa la forma del Consiglio federale, torna a disdoro di esso, se taluno dei suoi membri vi predomini in maniera, da informare del suo spirito le risoluzioni collegiali. Da quell'epoca, è ormai trascorso un mezzo secolo e, nel frattempo, nelle cose politiche e sociali sono sopraggiunti dei mutamenti tali, da sconvolgerle addirittura e indurre ad altre vedute e considerazioni sul problema dell'iniziativa legislativa; le invenzioni successe negli ultimi anni confermano il carattere rivoluzionario dei tempi presenti. Il Consiglio federale teme d'essere giudicato biasimevole, se, anzi che riesaminare la faccenda, s'ostinasse in quella risoluzione.

2. Già durante la discussione del rapporto sul postulato Schmid e della mozione presentata dalla minoranza della commissione del Consiglio nazionale, il rappresentante del Consiglio federale contestò che questo fosse divenuto instabile, pusillanime e annoiato della fede nelle forze che animano la democrazia svizzera. «Oggi è lecito opporsi all'istituzione dell'iniziativa legislativa», ebbe a dichiarare il consigliere federale Feldmann «senza per tanto cessare d'essere un buon democratico» (BS, CN 1953, p. 312).

I mutamenti sopravvenuti richiedono che il Governo, nell'esaminare accuratamente la questione d'una riforma così importante delle nostre istituzioni, non si restringa a considerazioni fondate sui triti concetti di libertà e di democrazia, ma, messa in disparte ogni preoccupazione, tenga altresì conto dei fatti riscontrati nella vita politica, e faccia riflesso, anche secondo i risultati della scienza, sulle condizioni nelle quali sarebbe esercitato al presente un nuovo diritto popolare.

In quest'era industriale, l'individuo umano è divenuto certamente più vulnerabile e, a più d'un rispetto, meno atto a vivere secondo concezioni proprie. Alcuni sociologi reputano che egli sia divenuto un «*homme situé*», ossia un uomo strettamente soggetto a certe condizioni di vita. Teologi di religioni diverse sono concordi nel riscontrare che l'umanità è come afflitta da un'angoscia di vivere. Non è nostra intenzione d'insistere in tale pittura; soltanto volevamo alludere che le condizioni presenti della psiche umana non sono tali da poter dar luogo a iniziative chiare, liberali e confacevoli all'utile generale. Già abbiamo ragionato del crescente intricarsi della legislazione.

D'altra parte, dopo la seconda guerra mondiale, la media dell'affluenza alle votazioni federali è andata diminuendo. Come è dimostrato anche da indagini estere, l'interesse e il sentimento del dovere nell'esercizio dei diritti civili è diminuito perchè molti uomini moderni non si danno carico che dell'utile immediato proprio o della loro famiglia (guadagno, vacanze, passatempi, educazione dei figli, ecc.). Un tale stato di cose non è senza pericolo per la democrazia. La scarsa partecipazione

agli scrutini dà luogo a risoluzioni casuali, nelle quali la passività è determinante. Una risoluzione siffatta manca sovente dell'autorità necessaria e nuoce al progredire dell'idea democratica nella coscienza popolare; i soccombenti sono più pronti al tentativo di sperderla. Nessun rimedio, finora, è stato trovato idoneo a rianimare il concorso agli scrutini; ma invano esso sarà cercato in mezzi esterni, se la mente non muta. Si può prendere l'assunto d'aumentare il numero dei diritti popolari, quando il cittadino non frequenta le votazioni? Non si creda che l'iniziativa legislativa varrà a stimolarlo.

3. Si potrebbe temere, fino a un certo segno, che l'iniziativa legislativa non divenga un'arma esclusiva di forti organizzazioni o di persone facoltose, atteso che la potenza e il danaro sono i mezzi ordinariamente necessari a lanciare un'iniziativa, e ne consegua, in certe circostanze, un predominio inopportuno alla nostra vita politica e sociale. Il Consiglio federale è del parere che non mancano altre vie per difendere in modo legittimo e moderato gli interessi delle cerchie economiche, professionali e altre, le quali, del resto, sono copiosamente rappresentate nei Consigli legislativi.

L'istituzione dell'iniziativa legislativa turberebbe, senza dubbio, i rapporti tra i partiti politici e le associazioni economiche e sociali. Il Consiglio federale non ignora che essi, in generale, hanno già subito parecchi mutamenti. Ora, in uno Stato democratico, non dev'essi menomare senza necessità i partiti politici, introducendo delle novità che opererebbero più tosto a loro svantaggio e a danno della politica generale.

### VIII. Difficoltà concernenti la determinazione del giorno di votazione

Ragione vuole che il numero delle domeniche da applicare in un anno alle votazioni e quello delle proposte da sottoporre a voto in una medesima volta siano ristretti. Se si istituisse l'iniziativa legislativa, le proposte aumenterebbero e s'aggiungerebbe difficoltà all'arte già malagevole di trovare un temperamento tra quelle due esigenze. S'aggiunga che, pure nei Cantoni e nei Comuni, occorre sovente d'indire delle votazioni, che molte domeniche non sono adatte perchè solenni, perchè cadono in tempo di vacanze, di raccolta, di corsi di ripetizioni di grandi unità dell'esercito o per altre cagioni. D'altra parte, non torna sempre facile trascegliere le proposte che possano essere sottoposte a votazione in una medesima volta. Anche se la maturità politica e la capacità di discernimento del cittadino consentono di non mettere troppa importanza a tale quesito politico, l'esperienza comprova, che una proposta può correre una fortuna diversa, secondo che sia presentata insieme con taluna o con tal'altra. Se fosse introdotta l'iniziativa legislativa negli affari federali, tornerebbe

meno facile ribattere il biasimo, mosso talora al Consiglio federale, di favorire o danneggiare in questo modo il buon esito di una proposta. Altresì più difficile diventerebbe il conciliare la comodità richiesta da una adeguata ripartizione delle consultazioni popolari nel tempo e l'urgenza di trattare e sottoporre al voto un'iniziativa nel termine prescritto.

Ma nuove difficoltà e controversie sono occorse negli ultimi tempi. Può accadere che due partiti o gruppi politici lancino e depositino delle iniziative concorrenti (per esempio, su l'assicurazione per l'invalidità o su l'imposta per la cifra d'affari). La Costituzione e la legge del 27 gennaio 1892<sup>1)</sup> concernente il modo di procedere per le domande d'iniziativa popolare e le votazioni relative alla revisione della Costituzione federale non permettono di contrapporre un'iniziativa a un'altra, come a proposta contraria; un controprogetto può invece essere opposto dall'Assemblea federale. In effetti, l'ordine secondo il quale esse sono sottoposte al voto ne può determinare la sorte. L'articolo 15 di quella legge dispone che la precedenza nella votazione spetta all'iniziativa presentata prima. La precedenza è dunque fatta dipendere da un'antioriorità fortuita. Se nel caso di due iniziative concorrenti il popolo accetti tanto quella presentata prima, come quella presentata più tardi, quest'ultima è considerata come modificazione dell'altra. Un tale ordinamento non appaga, poichè entrambe le iniziative sono dirette a mutare l'ordine giuridico vigente, non già a modificarsi scambievolmente. Nemmeno sarebbe prudente sottoporle al voto in uno stesso giorno, ma separatamente e non come proposte scambievoli, poichè sarebbe possibile che venissero approvate delle disposizioni contraddittorie. L'iniziativa legislativa darebbe luogo a un maggior numero di casi di questo genere. Ognun vede quanto potrebbe essere compromessa la sicurezza del diritto, se due iniziative legislative concorrenti fossero approvate a breve intervallo in conformità del principio presentemente applicato nel caso d'iniziative costituzionali concorrenti.

D'altro canto, se accadesse che un'iniziativa, divenuta senza oggetto prima della votazione, non fosse revocata, avrebbe l'autorità il diritto di scancellarla?

Qualora, contrariamente al nostro parere, si volesse istituire la iniziativa legislativa federale, sarebbe necessario prevedere una riforma generale del diritto d'iniziativa. Essa è raccomandata segnatamente dal professor Max Imboden, sostenitore bensì dell'iniziativa legislativa, ma non nella forma che vien ora proposta (cfr. «Grenzen der direkten Demokratie», p. 15 e sgg). Quest'ultima dev'essere respinta perchè essa, non che adempiere, non considera tali condizioni.

---

1) CS 1, 164; RU 1951, 17.

## IX. Osservazioni particolari sull'articolo 93 bis della Costituzione proposto con la presente iniziativa

### 1. Iniziativa legislativa depositata da almeno otto Cantoni (cpv. 1)

Sebbene la norma che stabilisce in otto il numero minimo dei Cantoni nel caso di domanda di referendum legislativo da parte dei medesimi (art. 89, cpv. 2, Cost.) sia stata riscontrata di poca utilità, non essendo ancora occorso, dal 1874 a questa parte, che dei Cantoni si siano valse di questo diritto, i promotori della presente iniziativa propongono una disposizione (art. 93 *bis*, cpv. 1) secondo la quale ugualmente otto Cantoni hanno il diritto di chiedere l'iniziativa legislativa. Ora, nè si comprende la ragione per la quale si sia voluto raggugliare quest'ultima al referendum, nè sembra che la norma sarebbe per essere praticata più che non quella concernente il referendum, trattandosi di mozioni che nascono ordinariamente dal popolo, non dalle autorità cantonali. Come si sia, nemmeno ai Cantoni sarebbe facile d'intendersi sul testo d'un'iniziativa legislativa, nè di trovare il tempo e i mezzi che un'iniziativa ricerca. Soltanto si potrebbe riconoscere che le iniziative legislative promosse dai Cantoni sarebbero meglio elaborate.

Se il popolo e i Cantoni accettassero la presente iniziativa, questi ultimi sarebbero necessitati a modificare la loro Costituzione, affinché vi sia designata l'istanza (Gran Consiglio, oppure Gran Consiglio con la cooperazione obbligatoria o facoltativa del popolo) cui spetti risolvere del deposito d'un'iniziativa legislativa comune con altri sette Cantoni. Già il deposito, da parte di otto Cantoni, d'un referendum su un atto legislativo federale è disciplinato in diverse maniere dalle Costituzioni cantonali; il che rende ancora più problematica la formazione d'una volontà comune circa una faccenda federale (cfr. l'art. 6 della legge federale del 17 giugno 1874<sup>1)</sup> concernente le votazioni popolari su leggi e risoluzioni federali, nel quale è espressamente riservato il diritto, conferito dalla Costituzione cantonale al popolo, di modificare la risoluzione del Gran Consiglio intesa a domandare il referendum legislativo federale). La scarsa praticità d'una disposizione diretta a concedere ai Cantoni il diritto di iniziativa legislativa in materia federale, non franca la spesa di un'opera complicata, come è quella della revisione d'una Costituzione cantonale. Solo in pochi Cantoni sarebbe forse possibile designare quella istanza valendosi dell'interpretazione.

Non sarebbe, del resto, priva di fondamento l'opinione di coloro che tenessero poter bastare all'uopo l'articolo 93, capoverso 2, della Costituzione federale, inteso a concedere ai Cantoni il diritto d'iniziativa (Vorschlagsrecht).

1) CS 1, 153; RU 1952, 69.

## 2. L'iniziativa concernente l'approvazione, la modificazione e l'abrogazione di decreti federali di carattere obbligatorio generale (cpv. 1)

Secondo la presente iniziativa, l'iniziativa legislativa concernerebbe anche i decreti federali di carattere obbligatorio generale. L'intendimento non sarebbe illogico, nondimeno involgerebbe non lievi difficoltà, sia giuridiche sia operative. Nella pratica dell'Assemblea federale, la distinzione tra decreti federali di carattere obbligatorio generale rispetto alle leggi federali, dall'una parte, e rispetto ai decreti federali semplici, dall'altra, nonostante le recenti dispute intese a chiarirla, è tuttora poco certa, se non più confusa, atteso l'uso invalso d'inserire la clausola di referendum in taluni testi che, secondo il contenuto, sarebbero da considerare decreti federali semplici. S'aggiunga la discordanza dei pareri sul concetto di carattere obbligatorio generale, pretendendo alcuni d'inferirlo dal contenuto giuridico del testo (atti legislativi in senso formale e materiale), altri semplicemente dalla sua importanza, per esempio finanziaria (atti legislativi in senso soltanto formale), discordanza stimolata, altresì, dalla nota diversità di locuzione tra i testi tedesco e italiano, e il testo francese, dell'articolo 89 della Costituzione federale, ond'è che ci si potrebbe persino chiedere, se non convenga rinunciare alla forma del decreto federale di carattere obbligatorio generale. Come si sia, se un'iniziativa popolare dovesse anche poter proporre dei decreti di carattere obbligatorio generale, ma non decreti semplici, l'incertezza e la confusione diverrebbero ancora maggiori, non essendo a credere che i promotori d'un'iniziativa sarebbero più abili dell'Assemblea federale a togliersi dall'intrigo di siffatte questioni. Ma anche in quell'assemblea si farebbero più animati i dissidi e le dispute sul concetto di decreto di carattere obbligatorio generale e di decreto semplice, qualora fosse questione di dichiarare nulla l'iniziativa che materialmente concernesse un decreto semplice. Si può in oltre dubitare, che l'Assemblea federale non avesse contraddittoriamente ad appigliarsi, ora all'uno, ora all'altro partito, secondo che stimi di far cadere l'iniziativa, oppure di contrapporle un suo disegno.

Nè sarebbe chiarito il problema della correlazione tra diritto d'iniziativa e clausola d'urgenza, ossia se un decreto proposto mediante iniziativa possa essere provveduto della clausola d'urgenza, per la quale, secondo l'articolo 89 *bis* della Costituzione, esso divenga effettivo immediatamente.

## 3. Il numero di firme (cpv. 1)

Secondo il disegno dei promotori, affinchè l'iniziativa legislativa riesca, occorrerebbero cinquantamila firme valide, ossia quante si richiedono per un'iniziativa costituzionale. Anche il Consiglio federale, nel 1906, aveva proposto la stessa quantità. Atteso però che un tale adeguamento contrasterebbe in certo qual modo l'intento di mantenere pura la Costituzione, al quale parimente sarebbe diretta l'iniziativa legislativa, ci si po-

trebbe chiedere se non convenisse distinguerle, come nella più parte dei Cantoni, graduando il numero delle firme necessarie per ciascuna.

In particolare, ci si potrebbe chiedere se non convenisse crescerlo per entrambe, avvertendo all'aumento della popolazione, e, nel medesimo tempo, graduarlo secondo l'importanza e la dignità di ciascuno dei due diritti popolari. Allorchè si discusse dell'istituzione del suffragio femminile, i Consigli legislativi si opposero al partito di aumentare il numero minimo di firme per le iniziative costituzionali, sebbene l'aumento fosse stato particolarmente necessario.

#### 4. Le cause di nullità secondo il capoverso 2

L'iniziativa presente prevede che la domanda d'iniziativa legislativa non sarebbe valida, qualora fosse contraria alla Costituzione federale o agli obblighi derivanti dai trattati conclusi dalla Confederazione, e, nemmeno potrebbe essere intesa a chiedere la modificazione o l'abrogazione di decisioni amministrative o di sentenze giudiziarie.

Il disegno d'imporre tali limiti all'iniziativa legislativa è lodevole, essendo essi necessari al rispetto della Costituzione, del diritto delle genti e dei principi sui quali si fonda uno Stato di diritto. Tuttavia, i limiti stabiliti nel capoverso 2 sono ancora troppo angusti: un'iniziativa legislativa non dovrebbe soltanto essere conforme agli obblighi derivanti dai trattati conclusi dalla Confederazione, ma anche a quelli generali imposti dal diritto delle genti. Il rispetto e il riconoscimento degli obblighi internazionali extracontrattuali sono solennemente sanciti in altre Costituzioni proclamate dopo la guerra; nè la Svizzera dovrebbe trascurarli. Si aggiunga che un'iniziativa legislativa non dovrebbe essere intesa a stabilire, modificare o abrogare dei decreti federali semplici.

#### 5. L'unità di materia (cpv. 3)

Secondo il capoverso 3 del disegno, un'iniziativa legislativa non potrebbe concernere che un unico oggetto. Il concetto seguita le orme dell'articolo 121, capoverso 3, della Costituzione federale, che lo applica nel caso di domanda d'iniziativa per la revisione parziale della Costituzione stessa, ed è inteso ad assicurare al cittadino la libertà di decisione, la quale sarebbe menomata qualora egli fosse costretto ad approvare o respingere in cumulo più oggetti.

L'idea d'applicare questo principio anche all'iniziativa legislativa è buona, ma non tiene conto che nella legislazione l'unità di materia non può sempre essere rispettata come in una revisione costituzionale. Molte leggi, affinchè siano complete e conformi all'intento del legislatore, devono necessariamente concernere, o almeno toccare, più materie. A cagione d'esempio: la legge sulla protezione delle acque dall'inquinamento s'estende parimente all'espropriazione, alla giurisdizione amministrativa, alla lotta contro i parassiti, ecc. Se la presente iniziativa venisse accolta

e, con essa, il capoverso 3 dell'articolo 93 *bis*, nell'Assemblea federale si porrebbe continuamente in campo la questione se l'iniziativa legislativa rispetti o no tale principio.

## 6. Il divieto d'iniziative compilate in astratto (cpv. 4)

L'iniziativa del Partito socialista è contraria all'iniziativa legislativa compilata in astratto e soltanto intende ammettere quella che sia presentata in forma di disegno già compiutamente elaborato. Il Consiglio federale, nel 1906, prendendo le mosse dalle proposte dei Cantoni di Zurigo e di Soletta, faceva disegno d'ammettere anche le iniziative legislative presentate nella prima forma.

Tale esclusione non appagherebbe, nemmeno se si volesse approvare l'iniziativa legislativa federale quanto all'idea; all'opposto, si potrebbe a buona ragione consultare se non fosse meglio restringersi a istituire l'iniziativa compilata in astratto.

Nella legislazione ordinaria, ancor più che in quella costituzionale, la procedura dovrebbe essere stabilita in maniera, che il cittadino possa proporre una legge, senz'essere anche tenuto a presentarne un testo compiuto, e che l'autorità legislativa possa accettarne la proposta ed elaborare le norme che abbisognano. L'autorità legislativa conosce altresì meglio se, e come, l'ordinamento giuridico esistente non corrisponda ai desideri dei promotori dell'iniziativa, e quant'altre considerazioni siano a fare. Se l'iniziativa legislativa dovesse essere compilata in astratto, l'Assemblea federale sarebbe particolarmente in grado di stabilire delle disposizioni legali che non contraddicano alla Costituzione o al diritto delle genti, nè diano luogo ad altre cagioni di nullità.

Il Consiglio federale ha l'impressione che i promotori, nel proporre soltanto l'iniziativa in forma di disegno già compiutamente elaborato, si siano lasciati guidare da un sentimento ingiustificato di diffidenza del Consiglio federale.

## 7. L'esame della validità da parte dell'Assemblea federale (cpv. 5)

Giova por mente, che l'onere d'esaminare la validità dell'iniziativa legislativa, che i promotori della presente iniziativa vorrebbero imporre all'Assemblea federale, metterebbe in campo questioni ardue di diritto costituzionale e, talora, anche di diritto internazionale. Tale potere di decisione conferito all'Assemblea federale è conforme alla tradizione svizzera e può dare certamente qualche utile. Attesa tuttavia la complessità delle questioni giuridiche, si potrebbe almeno chiedersi, se l'Assemblea federale ne sia organo adatto. Senza considerare che ogni iniziativa legislativa significherebbe alle autorità federali il rimprovero aperto, o implicito, di

non aver provveduto, si potrebbe anche temere che l'Assemblea federale non abbia talora a tingere di politica le questioni di diritto. Si dovrebbe quindi attendere, se, con l'opportunità della revisione delle disposizioni che disciplinano l'iniziativa costituzionale, non convenga affidare, in un modo o in un altro, l'esame delle questioni sulla validità al Tribunale federale o a un'altra istanza indipendente, particolarmente idonea a trattare i problemi di diritto costituzionale e di diritto delle genti.

Osserviamo in proposito, che quasi tutti gli Stati circonvicini, e altri Stati, hanno dato grande sviluppo alla giurisdizione costituzionale. Trattasi però d'un problema che va studiato da una veduta più ampia e non soltanto rispetto all'iniziativa legislativa.

L'articolo 93 *bis*, capoverso 5, proposto nell'iniziativa del Partito socialista restringe il diritto di decisione dell'Assemblea federale alla validità di iniziative legislative. Ricordiamo che su una competenza analoga, e l'ampiezza di essa, quanto all'iniziativa costituzionale, fu già discusso allorché si trattò di esaminare la validità dell'iniziativa detta di «Rheinau» e di quella sulla diminuzione degli armamenti. La presente iniziativa non risolve la questione. Ciò dimostra, ancora una volta, che per istituire la iniziativa legislativa occorrerebbe provvedere a un'ampia riforma del diritto d'iniziativa negli affari federali.

## 8. L'acquisizione di forza di legge senza votazione popolare (cpv. 6)

Secondo l'articolo 93 *bis*, capoverso 6, proposto, un'iniziativa legislativa che fosse approvata dall'Assemblea federale potrebbe, riservato il referendum facoltativo, acquistare forza di legge senza votazione popolare; il concetto dei promotori verrebbe tramutato, in certo qual modo, in disegno dell'Assemblea federale.

Un'uscita siffatta non persuade. Se ciò che ha avuto principio come iniziativa terminasse come emanazione dell'Assemblea federale, le responsabilità risulterebbero confuse. In oltre, ciò che più conta, un'iniziativa popolare, prima di divenire legge, dovrebbe più tosto essere sottoposta al parere del popolo, poichè essa è appunto un invito d'una cerchia di cittadini al popolo, non all'Assemblea federale. E, sopra tutto, essendo riservato soltanto il referendum facoltativo, la palla verrebbe gettata a coloro che avversano il disegno, i quali, per combatterlo dovrebbero promuovere una domanda di referendum.

In verità, per quello che si può presumere, non accadrebbe sovente che un'iniziativa legislativa fosse accolta dall'Assemblea federale e, per tanto, entrasse in vigore, come legge, senza votazione. Tuttavia, un simile ordinamento implicherebbe il pericolo che nell'Assemblea federale non avessero a prevalere delle considerazioni cosiddette tattiche. Essa potrebbe mettere soverchia importanza a sperimentare quale delle parti fosse

più avventurata. Anche la fiducia nella vita pubblica, sotto un partito o un gruppo e massimamente tra popolo e autorità, soffrirebbe danno se la Costituzione federale medesima inducesse l'Assemblea federale nella tentazione d'adoperare una parte del popolo contro un'altra.

## X. Se il testo dell'iniziativa sia conforme nelle tre lingue ufficiali

L'iniziativa del partito socialista è stata presentata sotto forma di disegno già elaborato, compilato nelle tre lingue ufficiali; il testo tedesco è dichiarato decisivo. Occorre quindi esaminare se i tre testi concordino e determinare quello che dovrebbe essere posto nella Costituzione, se, contrariamente al nostro parere, l'iniziativa popolare fosse accettata dal popolo e dai Cantoni.

Nel *testo francese*, devono essere recate le seguenti modificazioni di forma:

Nel *capoverso 2 dell'articolo 93 bis* alle parole «demande» e «doit» vanno sostituite le parole «initiative» e «peut», quest'ultima anche nel *capoverso 3*. «Une initiative ne peut (in luogo di «doit») pas porter sur plus d'un objet». Il *capoverso 6* dovrebbe essere composto come segue: «Si l'Assemblée fédérale approuve l'initiative «celle-ci» (in luogo di «elle») acquiert force de loi, sous réserve de l'article 89, 2e alinéa. Si «l'initiative» (in luogo di «elle») n'est pas approuvée par les deux conseils, elle doit être soumise au peuple». Il *capoverso 7* dovrebbe essere mutato nel modo seguente: «l'Assemblée fédérale peut «recommander» (in luogo di «proposer») au peuple de «rejeter l'initiative» (in luogo di «la rejeter»); elle peut lui soumettre en même temps un contre-projet.» Per evitare ogni equivoco, il *capoverso 3 dell'articolo 113* dovrebbe essere composto come segue: «Dans tous les cas prémentionnés, le Tribunal fédéral appliquera les «lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale» (in luogo di «lois et arrêtés fédéraux»).

Il *testo italiano* dev'essere modificato come segue:

Nell'*articolo 93 bis*, i *capoversi 2 e 3* devono formare un solo *capoverso* essendo quel terzo *capoverso* il secondo periodo del *capoverso 2*, come nei testi tedesco e francese; i *capoversi* dal 4 all'8 divengono per tanto i *capoversi* dal 3 al 7. Nel secondo periodo del *capoverso 2* deve essere sostituita la locuzione «atti amministrativi» a «decisioni amministrative». Nei *capoversi 2, 3, 4, 6 e 7* a «domanda d'iniziativa» va sostituito «iniziativa». Nel secondo periodo del *capoverso 6* deve essere scancellare «e degli Stati», poichè nell'iniziativa legislativa, con differenza dall'iniziativa costituzionale, la pluralità dei Cantoni non è richiesta. Finalmente, come nel testo francese, nel *terzo capoverso dell'articolo 113* alla parola «leggi» deve essere aggiunto l'aggettivo «federali».

Anche il testo tedesco, pur essendo autentico, dev'essere modificato nel *capoverso 3 dell'articolo 113* e recare «Bundesbeschlüsse» in luogo di «Beschlüsse» e «der Bundesversammlung» in luogo di «ihr».

Queste discordanze nei tre testi della presente iniziativa costituzionale confermano il nostro assunto secondo il quale i comitati d'iniziativa sarebbero poco idonei a elaborare compiutamente disegni di leggi.

Per questi motivi vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa del 22 dicembre 1958 al voto del popolo e dei Cantoni, senza alcun controprogetto, e raccomandare di respingerla.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 29 dicembre 1959.

In nome del Consiglio federale svizzero,

*Il Presidente della Confederazione:*

**P. Chaudet.**

*Il Cancelliere della Confederazione:*

**Ch. Oser.**

---

**Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'iniziativa popolare intesa a istituire l'iniziativa legislativa negli affari federali (Del 29 dicembre 1959)**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1960             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 1                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 05               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | 7978             |
| Numéro d'objet      |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 04.02.1960       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 113-137          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 153 925       |

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.