

06.458

**Iniziativa parlamentare
Rinuncia all'introduzione dell'iniziativa popolare generica**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale**

del 21 febbraio 2008

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di decreto federale concernente la rinuncia all'introduzione dell'iniziativa popolare generica, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di decreto allegato.

21 febbraio 2008

In nome dalla Commissione:

Il presidente, Gerhard Pfister

Compendio

Il 9 febbraio 2003 Popolo e Cantoni hanno approvato a chiara maggioranza il decreto federale del 4 ottobre 2002 concernente la revisione dei diritti popolari, accogliendo parallelamente lo strumento dell'iniziativa popolare generica.

Al Parlamento è stata sottoposta nel frattempo una proposta di legislazione intesa a concretizzare questa nuova forma d'iniziativa. Il progetto del Consiglio federale prevede numerose modifiche della legge federale sui diritti politici, della legge sul Parlamento e della legge sul Tribunale federale. Globalmente, la procedura risulta complessa e poco trasparente, non da ultimo per le esigenze proprie del sistema bicamerale.

Una procedura così complessa risulta di difficile attuazione e per di più richiede tempi molto lunghi. Dal deposito dell'iniziativa all'approvazione da parte dell'Assemblea federale dell'atto che ne concretizza gli intenti sarebbero infatti necessari oltre sette anni con il risultato che la fiducia nelle istituzioni risulterebbe compromessa. Nessuno dei due Consigli è dunque entrato in materia. Ne consegue che il mandato costituzionale non è stato soddisfatto e pertanto deve essere ritirato.

Proponiamo perciò di chiedere nuovamente al Popolo e ai Cantoni di esprimersi su questo oggetto sulla base di indicazioni chiare circa la complessità della procedura per la concretizzazione del nuovo diritto popolare. Le disposizioni costituzionali riguardanti l'iniziativa popolare generica vanno stralciate.

Rapporto

- 1** **Genesi del progetto**
- 1.1** **Creazione di una base costituzionale per l'iniziativa popolare generica**
- 1.1.1** **Un primo tentativo all'inizio degli anni '90: 87.224 Iv.Pa. Istituzione dell'iniziativa unitaria**

Da quasi 30 anni coloro che si occupano delle questioni riguardanti la riforma dei diritti popolari e della Costituzione discutono dello strumento dell'iniziativa popolare generica. Proposte per l'introduzione di questo strumento figuravano già nel progetto del 1977 della commissione peritale per la revisione totale della Costituzione federale come anche nello studio condotto nel 1985 dal DFGP per una nuova Costituzione. L'idea era di proporre una nuova forma di iniziativa popolare che lasciasse al Parlamento il diritto di determinare il livello normativo al quale concretizzare i propositi degli autori dell'iniziativa. Secondo i suoi promotori, questo strumento aveva il grosso vantaggio di consentire l'eliminazione dalla Costituzione federale di disposizioni considerate «non degne di figurarvi».

Alla fine degli anni '80, lo strumento in questione divenne oggetto di discussione politica. Il 4 giugno 1987 il gruppo UDC presentò un'iniziativa parlamentare per la revisione parziale della Costituzione che prevedeva l'introduzione dell'iniziativa unitaria. A suo tempo si optò per il termine «iniziativa unitaria» poiché lo strumento proposto voleva essere sia iniziativa costituzionale sia iniziativa legislativa e doveva sostituire tutte le altre forme di iniziativa popolare. Il principio convinse il Consiglio nazionale: la commissione incaricata dell'esame preliminare propose con 21 voti, una astensione e nessuna opposizione di dare seguito all'iniziativa a condizione, tuttavia, che restasse in vigore anche l'iniziativa in forma di progetto elaborato. Il 13 marzo 1989 il Consiglio nazionale votò all'unanimità la proposta commissionale (cfr. Boll. Uff. 1989 N 408). Incaricata dell'elaborazione della corrispondente modifica costituzionale, la Commissione esaminò in dettaglio le questioni legate all'introduzione dell'iniziativa unitaria, avvalendosi anche della collaborazione di costituzionalisti e politologi.

Il risultato degli accertamenti svolti fu perentorio: «In conclusione, bisogna constatare che il disciplinamento dell'iniziativa unitaria nel quadro della Costituzione vigente sarebbe *in ogni caso molto complicato* [corsivo nel testo originale]. Orbene, l'esercizio dei diritti popolari dovrebbe essere facile e comprensibile per tutti. Le complicazioni legate all'iniziativa unitaria non contribuirebbero certamente ad accrescere l'interesse dei cittadini per la politica» (FF 1991 III 683).

In particolare, la Commissione non era pervenuta a soluzioni soddisfacenti per quanto riguarda l'eliminazione delle divergenze tra le Camere federali in merito al tenore di un'iniziativa unitaria, la protezione giuridica contro la manipolazione abusiva di un'iniziativa unitaria da parte dell'Assemblea federale e l'elaborazione di controprogetti alle iniziative unitarie.

La valutazione della Commissione risultò negativa anche per quanto riguarda gli effetti dell'iniziativa unitaria. La Commissione constatò che, a differenza dell'iniziativa presentata in forma di proposta generica, l'iniziativa in forma di progetto elabo-

rato era molto utilizzata: «Se ne può concludere che l'iniziativa unitaria, se lascerà all'Assemblea federale un ampio margine di manovra per la messa a punto di testi normativi definitivi, susciterà presumibilmente poco interesse» (FF 1991 III 681).

Pertanto, nel rapporto del 20 giugno 1991, la Commissione propose con 13 voti contro 6 di togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare. Il 23 settembre 1991 il Consiglio nazionale aderì alla proposta commissionale votandola con 64 voti a favore e 41 contrari (Boll. Uff. 1991 N 1617).

1.1.2 Un nuovo tentativo nell'ambito del progetto di riforma della Costituzione (96.091)

Nonostante le conclusioni perentorie cui era pervenuta la Commissione del Consiglio nazionale circa l'attuabilità dell'iniziativa unitaria, questo strumento venne riproposto alcuni anni più tardi nell'ambito del progetto di riforma della Costituzione federale (96.091), poiché il Consiglio federale aveva inserito nel suo disegno un capitolo riguardante la riforma dei diritti popolari. Ad avviso del Consiglio federale si trattava di garantire un sistema equilibrato, affinando gli strumenti a disposizione dei cittadini ma anche rendendone più difficile l'utilizzo. Per affinare il sistema, il Consiglio federale proponeva l'introduzione di un'iniziativa popolare generica; per irrigidire le condizioni d'utilizzo, suggeriva l'aumento del numero delle firme necessarie per depositare un'iniziativa popolare o lanciare un referendum. Secondo il progetto del Consiglio federale, 100 000 aventi diritto di voto oppure otto Cantoni avrebbero potuto chiedere, sotto forma di proposta generica, l'approvazione o l'abrogazione di disposizioni costituzionali o di legge. Se l'Assemblea federale fosse stata d'accordo, avrebbe provveduto all'elaborazione di un progetto. In caso contrario, avrebbe elaborato un progetto d'attuazione solo se l'iniziativa fosse stata approvata in votazione popolare.

Nel pertinente messaggio il Consiglio federale difendeva l'iniziativa generica definendola uno strumento estremamente duttile e sottolineando, in particolare, i seguenti vantaggi: mantenimento della coerenza interna dell'ordinamento giuridico; margine di manovra dell'Assemblea federale più ampio rispetto a quello concesso dall'iniziativa in forma di progetto elaborato; possibilità di svolgere la funzione di referendum abrogativo a posteriori (FF 1997 I 429–430). Per rendere lo strumento dell'iniziativa popolare generica più interessante agli occhi dei cittadini, il Consiglio federale proponeva di ridurre a 100 000 il numero delle firme necessarie e di fissare a 150 000 quello delle firme occorrenti per l'iniziativa popolare in forma di progetto elaborato.

Le Commissioni costituzionali delle Camere federali accolsero in modo sostanzialmente positivo l'iniziativa popolare generica. I dibattiti sulla riforma dei diritti popolari evidenziarono, tuttavia, la problematica dei cosiddetti «pacchetti». Nel tentativo di garantire l'equilibrio fra lo sviluppo dei diritti popolari e l'irrigidimento delle condizioni per il loro utilizzo, non si dedicò forse la necessaria attenzione all'esame dei singoli strumenti e delle problematiche connesse. Fu dunque proprio la volontà di presentare un pacchetto equilibrato a portare al fallimento della riforma. Inizialmente, la maggioranza della Commissione del Consiglio nazionale si espresse a favore della nuova forma di diritto popolare. Tuttavia, respinse l'innalzamento del numero delle firme necessarie per il deposito di un'iniziativa o il lancio di un referendum. Ciò indusse una parte dei suoi membri a negare il proprio sostegno sia

all'iniziativa popolare generica sia al referendum facoltativo in materia amministrativa e finanziaria. Del progetto iniziale restò dunque poco o nulla, tanto che la Commissione propose al Consiglio di non entrare in materia. Il 9 giugno 1999 il Consiglio nazionale aderì alla proposta con 134 voti favorevoli e 15 contrari (Boll. Uff. 1999 N 1029).

Il Consiglio degli Stati non poté fare altro che accogliere la proposta di non entrata in materia. La sua Commissione costituzionale presentò tuttavia un'iniziativa parlamentare (99.436) volta ad ottenere un riesame dei diritti popolari. Il 30 agosto 1999 il Consiglio degli Stati approvò l'iniziativa con 30 voti favorevoli e 6 contrari (Boll. Uff. 1999 S 609 segg.). Sotterrato il progetto del Consiglio federale, si gettarono le basi per non abbandonare del tutto l'idea della riforma.

1.1.3 L'iniziativa parlamentare della Commissione costituzionale del Consiglio degli Stati (99.436)

L'iniziativa parlamentare 99.436 chiedeva che il disegno del Consiglio federale del 20 novembre 1996 concernente la riforma dei diritti popolari fosse riesaminato e che le proposte in grado di raccogliere la maggioranza dei consensi fossero recepite in un nuovo progetto al fine di colmare talune lacune della normativa vigente in materia di diritti popolari.

La Sottocommissione «Diritti politici», composta da membri delle Commissioni delle istituzioni politiche (CIP) dei due Consigli, incaricata di elaborare il nuovo progetto, si pronunciò contro l'aumento del numero minimo delle firme necessarie e a favore dell'«affinamento» degli strumenti. L'iniziativa popolare generica, considerata un passo in questa direzione, venne inserita nel nuovo progetto di riforma dei diritti popolari praticamente all'unanimità e ne divenne uno degli elementi cardine, non da ultimo vista l'assenza di altre proposte di riforma in grado di raccogliere la maggioranza dei consensi.

Rispetto ai primi tentativi di concretizzare le richieste dell'iniziativa 87.224, il nuovo progetto risultava notevolmente perfezionato. Alcuni punti erano ormai assodati, ossia che un'iniziativa popolare generica può essere presentata soltanto in forma di proposta generica per chiedere modifiche costituzionali e legislative ma non per la modifica di un atto particolare. Per opporle un controprogetto, inoltre, l'Assemblea federale deve esplicitare la proposta degli autori dell'iniziativa, e deve essere garantita la possibilità di interporre ricorso presso il Tribunale federale. Il progetto venne tuttavia elaborato solo a livello costituzionale e non vi fu alcuna discussione in merito ai problemi che la legislazione d'esecuzione avrebbe potuto comportare.

Per il Consiglio degli Stati l'introduzione dell'iniziativa popolare generica era indiscussa. Si trattava unicamente di chiarire questioni formali quali il numero delle firme e i termini per la raccolta (Boll. Uff. 2001 S 484). In Consiglio nazionale, invece, una minoranza propose di rinunciarvi ritenendo inaccettabile uno strumento che obbliga coloro che vi ricorrono a rimettersi alla volontà del Parlamento per quanto riguarda il tenore definitivo del testo dell'iniziativa. In più, gli si rimproverava di non rispondere in alcun modo ai criteri di chiarezza e semplicità che devono caratterizzare gli strumenti al servizio della democrazia diretta (Boll. Uff. 2002 N 412). Con 99 voti a favore e 46 contrari il Consiglio nazionale respinse la propo-

sta di minoranza e confermò la sua volontà di vedere introdotta l'iniziativa popolare generica.

Il 9 febbraio 2003 Popolo e Cantoni hanno accettato a netta maggioranza il decreto federale del 4 ottobre 2002 concernente la revisione dei diritti popolari (RU 2003 1949) che introduce, come elemento essenziale, l'iniziativa popolare generica. La partecipazione al voto è stata del 29 per cento. Il progetto è stato accolto dal Popolo con 934 005 sì contro 393 638 no, come pure da tutti i Cantoni (FF 2003 2713).

Con effetto dal 1° agosto 2003, l'Assemblea federale ha posto in vigore tutte le disposizioni costituzionali della revisione direttamente applicabili, ossia che non necessitavano di norme d'esecuzione particolari (RU 2003 1953).

1.2 Il progetto per l'introduzione dell'iniziativa popolare generica

Fra le disposizioni direttamente applicabili non figurava l'iniziativa popolare generica in quanto occorreva definire nella legge le procedure di trattazione. Con il messaggio del 31 maggio 2006, il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento una proposta di legislazione d'esecuzione (06.053, FF 2006 4815).

A livello di legge è stato necessario risolvere alcuni problemi procedurali di grande complessità. Si è trattato in particolare degli aspetti seguenti:

- a. il bicameralismo: le due Camere hanno l'obbligo di accordarsi sul modo di concretizzare l'iniziativa popolare generica. Sulla soluzione proposta per il caso in cui, in sede di votazione finale, la concretizzazione dell'iniziativa fallisca, non vi è tuttavia unanimità di consensi. Essa prevede che nella votazione popolare vengano presentati ai votanti i risultati delle ultime due votazioni in seno ai due Consigli. Non va neppure dimenticato che un fallimento resta possibile già in occasione delle votazioni sul complesso; in questo caso, tuttavia, non si dispone ancora di atti normativi definitivi da sottoporre a votazione;
- b. la possibilità di presentare un controprogetto: se approva l'iniziativa, il Parlamento può presentare un controprogetto parallelamente all'atto normativo che la concretizza. Qui occorre tenere conto delle scadenze previste per i vari casi;
- c. le diverse maggioranze richieste: nella votazione popolare è necessaria la maggioranza semplice o doppia a seconda del livello normativo dell'atto che concretizza l'iniziativa. In questo contesto si sono rivelate particolarmente complesse le norme riguardanti la formulazione della clausola referendaria, in particolare quando l'iniziativa è concretizzata sia a livello costituzionale che di legge;
- d. la verifica da parte del Tribunale federale rende necessario definire ulteriori fasi procedurali: per disciplinare i rapporti (non ancora regolamentati) tra Assemblea federale e Tribunale federale nel caso di ricorsi, occorrerebbe in effetti modificare non solo la legge sul Tribunale federale ma anche la legge sul Parlamento.

derà alla loro rivendicazione. Altro elemento che mina la trasparenza è la durata della procedura che, a seconda del grado di complessità, può rivelarsi molto lunga. Secondo i termini di cui al disegno del Consiglio federale, occorre contare più di 7 anni dal momento in cui l'iniziativa è depositata fino a quando l'atto che la concretizza è approvato dall'Assemblea federale, e questo sempre che la complessità della materia non richieda tempi più lunghi. Si tratta di ordini di grandezza contrari a tutti gli sforzi profusi negli ultimi anni per ridurre i tempi dei processi di democrazia diretta nell'interesse degli iniziativaisti e dei cittadini.

Chi dunque è per un sistema democratico improntato alla trasparenza e alla chiarezza non può avallare la legislazione proposta. Una soluzione potrebbe essere di semplificarla e di non regolamentare alcune situazioni – come è il caso oggi per l'iniziativa presentata in forma di proposta generica. Tuttavia, in un ambito così delicato come quello dei diritti popolari, appare problematico non prevedere una regolamentazione per tutti i casi possibili e intervenire solo nel caso concreto; non può infatti essere escluso il rischio di trattamenti arbitrari. A ciò si aggiunge che, proprio per l'iniziativa popolare generica, è difficile stabilire quale potrebbe essere la situazione «standard» e determinare la soluzione corrispondente. Viste le numerose possibilità di cui dispone l'Assemblea federale, occorre quindi fissare il modo di procedere per tutti i casi possibili.

Un'altra possibilità potrebbe essere quella di sottacere la complessità della legislazione nella speranza – giustificata – che una volta riconosciuta, i cittadini rinuncino allo strumento in questione. La Commissione, tuttavia, lo ritiene un approccio poco onesto. L'Assemblea federale dovrebbe ammettere di aver commesso un errore e proporre ai cittadini di votare la rinuncia all'introduzione di questo nuovo strumento. Inoltre, se venisse introdotto, non si può escludere che i cittadini vi ricorrano malgrado tutto. In questo caso vi sarebbero buone ragioni di temere che le attese legate alla nuova forma d'iniziativa verrebbero deluse e che le istituzioni perderebbero credibilità a causa dei problemi che sorgerebbero al momento della trattazione dell'iniziativa.

Proponiamo pertanto di stralciare le disposizioni costituzionali riguardanti l'iniziativa popolare generica. Nella seduta del 27 agosto 2007 la Commissione ha accolto il decreto allegato con 23 voti, una astensione e nessuna opposizione.

2.2 Altre questioni vagliate dalla Commissione

2.2.1 Abrogazione dell'iniziativa popolare presentata in forma di proposta generica?

La Commissione si è interrogata sull'opportunità di stralciare dalla Costituzione non solo le disposizioni riguardanti l'iniziativa popolare generica ma anche quelle relative all'iniziativa in forma di proposta generica. Non ravvisando una necessità in tal senso, ha deciso con 15 voti contro 7 di non entrare in materia sulla corrispondente proposta. L'iniziativa in forma di proposta generica è più semplice dell'iniziativa popolare generica. Non consente di proporre modifiche di legge e per la sua trattazione l'Assemblea federale dispone di molte meno opzioni, in quanto non ha la possibilità di presentare un controprogetto. In questo modo si riduce anche il rischio che la trattazione dell'iniziativa si protragga a tempo indefinito.

La Commissione non ritiene opportuno proporre al Popolo e ai Cantoni l'abrogazione di uno strumento che dalla sua introduzione è comunque stato utilizzato dieci volte. Scopo del presente progetto è unicamente quello di ristabilire lo stato anteriore, ovvero la situazione giuridica esistente prima dell'introduzione dell'articolo costituzionale sull'iniziativa popolare generica.

2.2.2 Contrapposizione di due iniziative riguardanti lo stesso oggetto?

Un'altra proposta analizzata dalla Commissione prevede, analogamente a quanto avviene per la votazione su un'iniziativa e il controprogetto, la possibilità di contrapporre in votazione popolare due iniziative che riguardano lo stesso tema ma propongono soluzioni divergenti. In questo caso, l'Assemblea federale non può presentare un controprogetto.

La proposta spianerebbe il terreno ad una procedura più efficiente poiché gli aventi diritto di voto avrebbero la possibilità di esprimersi lo stesso giorno su opzioni diverse riguardanti lo stesso tema. La Commissione non ha tuttavia voluto ripetere l'errore commesso con l'iniziativa popolare generica ed ha esaminato anche l'aspetto della concretizzazione di questa proposta a livello normativo. A tal fine sarebbero necessari adeguamenti della legge sul Parlamento e della legge sui diritti politici. Ne è emerso che, quasi come per l'iniziativa popolare generica, le autorità disporrebbero di più opzioni per la trattazione dell'iniziativa con la conseguenza di possibili ritardi nella procedura.

Se la proposta può risultare interessante per i votanti in quanto rappresenta una soluzione efficiente, per gli iniziativaisti comporta un netto peggioramento della situazione attuale in quanto alla loro rivendicazione potrebbe esserne contrapposta un'altra. Ciò comporta anche una riduzione del margine di manovra per l'elaborazione di controprogetti insieme all'Assemblea federale. La Commissione ha quindi bocciato la proposta con 11 voti contro 4 e 9 astensioni.

2.3 Esame dei risultati della consultazione e trasmissione in via definitiva della proposta al Consiglio nazionale

Dato che si tratta di una modifica della Costituzione federale, il 27 agosto 2007 la Commissione ha incaricato il DFGP di eseguire una consultazione. Nella seduta del 21 febbraio 2008 la Commissione ha preso atto dei risultati di tale procedura. La proposta di rinunciare all'introduzione dell'iniziativa popolare generica e di ripristinare lo status quo ante è condivisa praticamente da tutti i partecipanti. Alcuni hanno però espresso riserve o delusione per l'impossibilità di trovare una soluzione praticabile. Solo i Cantoni di Basilea-Città e di Zurigo si sono espressi per il mantenimento dell'iniziativa popolare generica.

Le due proposte di minoranza non sono state bene accolte dai partecipanti alla consultazione.

dell'iniziativa elaborati dall'Assemblea federale. Il *capoverso 1* deve dunque essere modificato.

Art. 140 cpv. 2 lett. abis e b

L'articolo 140 capoverso 2 definisce gli oggetti che devono essere sottoposti al voto del Popolo e dei Cantoni. Va qui abrogata la disposizione di cui alla lettera *abis* secondo cui il progetto di legge e il controprogetto dell'Assemblea federale inerenti a un'iniziativa popolare generica sottostanno al voto del Popolo. L'iniziativa popolare presentata in forma di proposta generica sostituisce alla lettera *b* l'iniziativa popolare generica ed è sottoposta al voto del Popolo se è respinta dall'Assemblea federale.

Art. 156 cpv. 3 lett. b e c

L'articolo 156 capoverso 3 rappresenta la base costituzionale per tutti i casi in cui è possibile derogare al principio secondo cui una decisione dell'Assemblea federale richiede l'accordo delle due Camere. Le deroghe riguardano decisioni sulla validità o nullità parziale di un'iniziativa popolare (lett. *a*, disciplinata dall'art. 98 cpv. 2 LParl) e decreti sul preventivo o un'aggiunta al medesimo (lett. *d*, disciplinata dall'art. 94 LParl). Nell'ambito della lettera *b*, riguardante la concretizzazione dell'iniziativa (disciplinata dall'art. 104 cpv. 3 LParl), l'iniziativa popolare presentata in forma generica sostituisce l'iniziativa popolare generica.

Resta tuttavia in sospenso il caso di cui alla lettera *c* riguardante la concretizzazione di un decreto federale finalizzato alla revisione totale della Costituzione e approvato dal Popolo (lett. *c*). Per questa fattispecie piuttosto improbabile e che richiederebbe tempi lunghi potrebbe essere prevista, all'occorrenza, una regolamentazione ad hoc. La lettera *c* è stata introdotta con il decreto federale del 4 ottobre 2002, ma non è ancora entrata in vigore: se non venisse integrata nel presente decreto, la sua entrata in vigore renderebbe necessario un ulteriore decreto federale.

Art. 189 cpv. 1bis

Nell'ambito dell'introduzione dell'iniziativa popolare generica è stata prevista la possibilità di interporre ricorso al Tribunale federale per opporsi al progetto dell'Assemblea federale. Questa possibilità non è più necessaria e va quindi abrogata.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il progetto non ha ripercussioni né finanziarie né sull'effettivo del personale.

4.2 Applicabilità

Il presente progetto permette di evitare i considerevoli problemi d'esecuzione che, senza dubbio, l'introduzione dell'iniziativa popolare generica avrebbe comportato.

L'introduzione dell'iniziativa popolare generica è stata decisa a livello costituzionale con decreto federale del 4 ottobre 2002 e successivamente approvata dal Popolo e dai Cantoni. Per ritornare su questa decisione è necessario stralciare le disposizioni costituzionali. A tal fine, il Popolo e i Cantoni devono potersi esprimere nuovamente su questo oggetto, sulla base di elementi chiari circa la complessità della legislazione d'esecuzione.