Foglio Federale

Berna, 30 giugno 1975

Anno LVIII

Volume II

N° 25

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 37 (semestrale fr. 22, estero fr. 53) con allegata la Raccolta delle leggi federali. Rivolgersi alla Tipografia Grassi & Co. (già Cantonale) 6500 Bellinzona
Telefono 092/25 18 71 - 25 18 72 — Ccp 65-690

75.054

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'aumento del numero di firme richiesto per l'iniziativa e il referendum

(Del 9 giugno 1975)

Onorevoli signori presidente e consiglieri,

Ci preghiamo presentarvi, con il presente messaggio, una revisione della Costituzione federale che verte a portare da 50 000 a 100 000 il numero delle firme richieste per l'iniziativa e da 30 000 a 60 000 quello delle firme necessarie per il referendum. Questo aumento richiede un adattamento degli articoli 89 capoversi 2 e 4, 89^{bis} capoverso 2, 120 capoverso 1 e 121 capoverso 2 della Costituzione federale.

1 Breve riassunto storico

La prima Costituzione, quella del 1848, conosceva soltanto l'iniziativa popolare relativa alla revisione totale della Costituzione e per la quale era prescritto un quorum di 50 000 firme. Fino al 1874 non fu mai fatto uso di questo diritto popolare.

Il progetto di nuova Costituzione, respinto nel 1872 a debole maggioranza dal popolo e dai Cantoni, prevedeva quali nuovi diritti popolari il referendum legislativo facoltativo e l'iniziativa legislativa, per ciascuno dei quali era richiesto un quorum di 50 000 firme.

In occasione della revisione totale del 1874, venne ripresa l'idea del referendum legislativo facoltativo, lasciando per contro cadere quella rela-

tiva all'iniziativa legislativa. Il numero delle firme richieste per il referendum fu ridotto dalle Camere a 30 000. La nuova Costituzione fu accettata dal popolo e dai Cantoni a forte maggioranza.

Verso la fine del 19.mo secolo furono impresi sforzi per l'introduzione dell'iniziativa per la revisione parziale della Costituzione. Le autorità politiche della Confederazione dichiararono irricevibile la petizione per mancanza di base costituzionale. Un anno più tardi 56 526 firmatari inoltrarono una nuova iniziativa richiedente la revisione dell'articolo sulla Banca nazionale (art. 39) e il cui scopo essenziale era d'ottenere, tramite un precedente, il riconoscimento del diritto di richiedere la revisione parziale. L'Assemblea federale non diede seguito neppure a questa richiesta; essa si vide però indotta ad esaminare se non convenisse attuare una revisione del diritto d'iniziativa per la via legislativa ed introdurre l'iniziativa per la revisione parziale della Costituzione. L'Assemblea non pervenne pertanto ad una decisione positiva.

Dando seguito a una mozione deposta al Consiglio nazionale nel 1884, il Consiglio federale propose nel 1890 l'introduzione dell'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione. Lo stesso motivava la proposta adducendo soprattutto gli ottimi risultati realizzati da tale diritto nei Cantoni. Il nuovo diritto fu introdotto nel 1891 nella Costituzione, con un quorum di 50 000 firme.

Dal 1921 anche i trattati internazionali, conclusi per una durata indeterminata o per più di quindici anni, soggiacciono al referendum facoltativo. Il quorum è parimente di 30 000 firme.

Nel 1949 ci fu una ulteriore estensione del referendum, nel senso che anche per i decreti federali di carattere obbligatorio generale, la cui entrata in vigore non possa essere ritardata, può essere chiesta la votazione popolare. Il numero delle firme necessario a tal uopo è stato mantenuto uguale.

Riassumendo si può rilevare che il numero delle firme necessario per un'iniziativa o un referendum è rimasto immutato dall'introduzione di questi diritti popolari, nonostante il numero dei cittadini attivi sia quasi sestuplicato dal 1879 (non esistono statistiche anteriori a tale data). In effetti, 50 000 firme corrispondevano allora al 7,8 per cento e 30 000 firme al 4,7 per cento dei cittadini attivi. Oggigiorno il rapporto è del 1,35 rispettivamente dello 0,8 per cento.

2 Tendenze riformistiche

Già nel 1922 il Consigliere agli Stati *Brügger* era stato fautore di una mozione che chiedeva l'aumento a 100 000 del numero delle firme necessarie per l'iniziativa costituzionale. Il Consiglio degli Stati aveva respinto a

debole maggioranza tale mozione che reclamava anche una serie di misure a difesa di questo diritto dagli abusi.

Nel suo messaggio del 22 febbraio 1957 concernente l'istituzione del diritto elettorale e di voto della donna nelle faccende federali (FF 1957 225), il Consiglio federale proponeva di raddoppiare il numero delle firme per l'iniziativa e il referendum: le Camere però rifiutarono di collegare tale questione a quella del suffragio femminile. Con una mozione, esse affidarono al Consiglio federale l'incarico di trattare la questione del numero delle firme in un progetto particolare, dopo l'introduzione del suffragio femminile¹⁾. Poiché popolo e Cantoni respinsero in seguito l'introduzione del suffragio femminile, il problema fu lasciato cadere.

In una questione scritta del 9 dicembre 1960, il Consigliere nazionale *Guinand* sostenne l'idea che un aumento del numero delle firme fosse giustificato nonostante l'introduzione del suffragio femminile fosse stato respinto.

Dopo la realizzazione dell'uguaglianza politica della donna in materia federale (7 febbraio 1971), la questione dell'aumento del numero delle firme tornò d'attualità, manifestandosi in una serie d'interventi parlamentari.

In un'interpellanza del 2 marzo 1971 il Consigliere agli Stati *Nänny* espresse il timore che il raddoppiamento del numero dei cittadini attivi, come seguito al risultato positivo della votazione sul suffragio femminile, potesse divenire lo strumento di manovre politiche. Un grande numero d'iniziative popolari potrebbe bloccare l'apparato legislativo. Il Consiglio federale era del parere dell'autore dell'interpellanza, nel senso che ritenne necessario doversi adattare il numero delle firme e si era dichiarato pronto a imprendere l'esame delle questioni connesse.

Rispondendo a una questione scritta del Consigliere nazionale *Schaffer*, del 15 maggio 1971, il Consiglio federale confermò tale posizione, senza per altro esprimersi in modo definitivo sulla misura dell'aumento.

In una mozione del 12 giugno 1974, il Consigliere nazionale *Tschumi* espresse il timore che i diritti politici verrebbero a perdere rilevanza politica, ove, con il moltiplicarsi del numero dei cittadini attivi, il numero delle firme dovesse restare immutato. Il Consigliere proponeva che i numeri delle firme fossero raddoppiati. Il Consiglio federale si dichiarò d'accordo con quanto esposto da *Tschumi*, ma non volle, neppure in questa occasione, esprimersi in merito a un determinato numero. La mozione fu adottata dal Consiglio nazionale il 25 settembre 1974 sotto forma di postulato.

Il Consigliere agli Stati *Luder* invitò il Consiglio federale, con postulato del 25 novembre 1974, a sottoporre a riesame approfondito il problema del diritto d'iniziativa e a presentare proposte onde precisare le disposizioni

¹⁾ Boll. sten. N 1958, p. 306 e segg.: S 1958, p. 165

e ristabilire la vera essenza di questo diritto popolare. Nella sua risposta del 6 marzo 1974, il Consiglio federale dichiarò che le questioni sollevate saranno oggetto di un esame approfondito nell'ambito dei lavori della commissione peritale per la revisione totale della Costituzione federale. Quale misura urgente era previsto un disegno sull'aumento del numero delle firme.

Il Consigliere nazionale *Weber-Schwyz* espresse, in un postulato del 21 dicembre 1974, l'inquietudine che gli causava il numero crescente d'iniziative. Egli invitava il Consiglio federale a esaminare se fosse possibile, con una nuova definizione dei criteri applicabili all'ammissione delle iniziative e con l'introduzione dell'iniziativa legislativa, precisare le disposizioni in materia e ristabilire il vero senso dell'iniziativa costituzionale.

Il 19 marzo 1975, il Consiglio federale accettò un postulato del Consigliere nazionale *Künzi* che chiedeva fra l'altro ugualmente un aumento del numero delle firme richieste per l'iniziativa costituzionale.

Va ricordata infine l'iniziativa parlamentare del Consigliere nazionale *Oehler* dell'11 dicembre 1974, contenente una proposta sul raddoppio del numero delle firme per l'iniziativa e il referendum, e che avrebbe voluto inoltre introdurre un termine d'attesa di due anni per la presentazione di iniziative sullo stesso oggetto. La commissione del Consiglio nazionale incaricata dello studio di detta iniziativa ha sospeso i lavori in attesa del presente messaggio.

In questo contesto è da menzionare anche il rapporto finale del gruppo di lavoro per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale (gruppo di lavoro *Wahlen*) che ritiene sostenibile l'aumento del numero delle firme che resti nei giusti limiti ¹⁾.

3 Apprezzamento della situazione presente

31 Funzione attuale dell'iniziativa e del referendum

Iniziativa e referendum sono particolarità del nostro Stato che meritano attenzione e cura speciali. Questo fatto dovrebbe impedire una sperimentazione incondizionata sulla riforma di tali due istituzioni.

La modifica che proponiamo oggi consiste in un'adattamento puro e semplice d'ordine quantitativo alle condizioni che dal 1874, rispettivamente dal 1891, sono mutate sia nella società sia nel diritto. Una concezione del genere non può pertanto avvenire senza riflessione anche se non si tratta che di aritmetica e pur servendo a prevenire un pericolo che potrebbe minacciare le nostre istituzioni pubbliche. L'idea della revisione può essere difesa soltanto ove si rifletta alla funzione e ai compiti dei due diritti popo-

¹⁾ Rapporto finale, 1974, p. 240

lari e ove resista a un'esame in tale ottica. Sarà necessario soprattutto esaminare le obiezioni che saranno sollevate, in nome della «tutela dei diritti democratici» e della «protezione delle minoranze», contro l'innovazione proposta.

Soprattutto i risultati della ricerca nell'ambito delle scienze politiche hanno messo in nuova luce la funzione dell'iniziativa e del referendum nel meccanismo dell'adozione di decisioni politiche¹⁾. Concepiti come strumenti della partecipazione del popolo alla formazione della volontà dello Stato sotto un regime di democrazia diretta, l'iniziativa e il referendum hanno influito il sistema svizzero di governo in maniera ben più complessa di quanto non sembri di primo acchito. Ove non ci si accontenti di considerare nell'ottica della statistica l'uso che è stato fatto di questi diritti popolari e i risultati di tale uso e ove se ne studino anche gli effetti secondari e quelli lontani, si rileverà in modo particolarmente chiaro l'importanza assunta dall'iniziativa e dal referendum nel nostro sistema politico e quanto profondamente essi vi hanno marcato la propria impronta. Ricerche storiche minuziose hanno indotto Neidhart a rilevare che la partecipazione dei grandi partiti al governo e l'accordo stabilito fra i gruppi d'interessi economici nella procedura legislativa preliminare sono in larga misura i frutti dell'istituzione del referendum legislativo facoltativo nel 1874. La democrazia di concertazione, rappresentata dal fatto che un'organizzazione abbastanza forte per lanciare una domanda di referendum può, a questo titolo, partecipare ai dibattiti nella fase legislativa preliminare, alla ricerca di un compromesso fra i vari interessi, ha finito per privare sempre più il referendum della sua funzione primitiva²⁾.

Sono stati constatati le stesse evoluzioni e gli stessi effetti secondari e lontani nel caso dell'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione³⁾. Resta da esaminare fino a qual punto e in quali condizioni le domande contenute nelle iniziative popolari e che, come tali sono state respinte, esercitino ugualmente un influsso sulle istituzioni pubbliche e giuridiche e siano state elaborate nel processo di formazione della volontà politica. Va rilevato infine che l'iniziativa, per la sua stessa natura e durante il corso della sua affermazione, ha apportato nel centro del dibattito idee conservatrici e idee progressiste e con ciò le corrispondenti alternative programmatiche — a volte anche nel senso di postulati eterodossi per rapporto al sistema vigente — nel processo di formazione della volontà politica⁴⁾.

¹⁾ Cfr. Gruner, *Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat, 1874-1974* nella *Rivista di diritto svizzero* 93 (1974), p. 433 segg.; Neidhart, *Plebizit und Demokratie*.

²⁾ Neidhart, *op. cit.*; Gruner, *Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat*, pag. 64.

³⁾ Gruner, *Faktoren der Willensbildung*, pag. 464 segg.

⁴⁾ Gruner, *Faktoren der Willensbildung*, pag. 467.

Queste riflessioni devono mostrare che non è possibile, nell'ambito del nostro disegno, restituire ai diritti popolari, con una modificazione parziale, la loro funzione primitiva. Tale restituzione presupporrebbe un cambiamento profondo del nostro sistema politico, quel sistema che i diritti popolari hanno marcato della loro impronta, ma che ha pure, come detto, modificato la funzione di tali diritti. Nello Stato pluralistico odierno che assume le funzioni più diverse¹⁾, la formazione della volontà politica ha assunto una grande complessità che non può essere modificata con un riordinamento isolato dei diritti popolari.

Si deve pure avvertire che la proposta riforma dei diritti popolari non potrà condurre a una maggiore concentrazione sull'essenziale. Le idee che richiama il termine di concentrazione sono spesso poco chiare e contraddittorie. D'altra parte, nella dottrina come nella pratica, è oggi particolarmente controverso in che cosa consista l'essenza della democrazia. Le scienze sociali e specialmente le teorie della democrazia hanno tentato a più riprese di dare una risposta, e anche nei diversi ambienti della popolazione non esiste oggi praticamente accordo sull'essenza della democrazia.

Si aggiunga poi il fatto che il postulato della democratizzazione ha come mira oggi soprattutto anche una partecipazione di ambienti al di fuori dell'ambito limitato degli affari dello Stato e abbraccia gli aspetti più diversi della formazione della volontà nel vasto campo della vita sociale ed economica.

Senza voler disconoscere l'importanza di questi problemi, non pensiamo che debbano essere risolti nel quadro della revisione parziale della Costituzione che vi è proposta. La nostra proposta non si appoggia sull'idea — formulata sovente in modo molto astratto — della concentrazione della democrazia sull'essenziale, bensì sulla preoccupazione pratica e urgente di mantenere lo Stato, oggi e nel prossimo avvenire, in misura d'esercitare la funzione, conservando il più possibile le istituzioni ormai radicate. È soprattutto la proliferazione finora sconosciuta d'iniziative a porre in difficoltà la capacità di funzionare dei detentori del potere decisionale (parlamento, popolo, Governo), che già incontrano molte difficoltà a far fronte alla massa di compiti per l'edificazione del diritto²⁾. Urge trovare un mezzo per scaricarli, se non si vuole che il nostro sistema politico ceda al peso costituito dal cumulo di domande particolari — di cui non si tratta in questa sede di contestare la legittimazione — e divengano incapaci a risolvere i problemi urgenti posti dal benessere comune, ma che non possono essere presentati sotto la forma imperativa dell'iniziativa popolare.

¹⁾ Eichenberger, *Von der Rechtsetzungsfunktion im heutigen Staat*, nella Rivista di diritto svizzero 93 (1974), pag. 9 segg.

²⁾ Eichenberger, *op. cit.*, pag. 26.

32 Lo sforzo eccessivo chiesto a coloro che devono formarsi un'opinione e adottare in seguito una decisione

È certo che l'attuale concentrazione d'iniziative pendenti richiede uno sforzo eccessivo a coloro che sono chiamati a prendere decisioni sul piano politico. Non può essere disconosciuto che troppo è richiesto alle autorità, all'amministrazione e a tutti coloro che partecipano all'edificazione del diritto, soprattutto ai cittadini attivi. Ci si chiede se il nostro Stato possa ancora essere governato sulla normale via della legislazione o se si dovrà, per forza di cose, ricorrere sempre più ai decreti urgenti. Il fatto che quindici decreti urgenti siano stati adottati dal 1971 a questa parte, è senz'altro indice in tal senso. Uno sguardo al calendario delle votazioni dei prossimi mesi e anni rinforza l'impressione che ci si trovi all'inizio di un periodo di sollecitazione soprattutto dei cittadini attivi che già oggi danno segni di stanchezza. Il crescente astensionismo nelle votazioni importanti è considerato un segnale d'allarme. Ci si è chiesti se fosse ancora possibile, precisamente questi ultimi tempi, formarsi un'opinione in rapporto all'importanza dei progetti sottoposti a votazione. Si può affermare che tutti coloro che partecipano alla formazione dell'opinione e alle decisioni nel nostro Stato, compresi i cittadini attivi, i gruppi d'interesse, i partiti, ecc. devono accettare l'idea di essere chiamati sempre più spesso a dare il loro contributo. Ma le condizioni della formazione dell'opinione politica considerata sotto l'aspetto delle persone, dei problemi da risolvere e delle risorse finanziarie, non possono essere migliorate a volontà e di pari passo con l'aumento delle esigenze, onde garantire, in caso di cumulo di progetti importanti, una preparazione delle votazioni che eserciti i propri effetti in estensione e in profondità.

La moltiplicazione del numero delle iniziative non è però la sola causa di questo eccessivo carico al quale sono sottoposte le autorità e i cittadini. Il numero dei referendum obbligatori su misure decise dalle autorità aumenta ugualmente. Il sovraccarico non è soltanto quantitativo, ma anche qualitativo, in seguito alla crescente complessità della materia. Se i detentori del potere decisionale sono sottoposti a eccessivo sforzo, ciò è dovuto, in ultima analisi, alla molteplicità sempre maggiore delle difficoltà da superare, conseguenza dello sviluppo febbrile delle necessità e dei bisogni sociali¹⁾ e dal fatto che ci si attende sempre più dallo Stato.

La politologia stabilisce una relazione appunto fra i compiti in aumento dello Stato, nella società, nell'economia e nella scienza e l'inattesa attualità assunta dal diritto popolare dell'*iniziativa*. La «politicizzazione totale» di settori che in altri tempi erano toccati soltanto marginalmente dalla

¹⁾ Linee direttive della politica di governo per la legislatura 1971/1975 (FF 1972 I 801 segg.).

politica (famiglia, sessualità, formazione, mezzi d'informazione collettiva) richiede uno sforzo eccessivo anche dalle istituzioni dalle quali dipendeva sin qui, nella più ampia misura, la formazione della volontà politica: i partiti. Come si presentano oggi, essi non sono praticamente in misura di venire a capo, per quel che attiene all'organizzazione e alla tematica, dei conflitti sempre più numerosi. In tale situazione, interviene il «popolo non organizzato» con il ricorso al mezzo classico della democrazia diretta, l'iniziativa, in misura inconsueta al suo servizio¹⁾. Appare così sotto una luce particolarmente cruda il profondo disaccordo fra un programma a lungo termine che ci si attende dal Governo e le condizioni imprevedibili causate da una sfiducia popolare che turba l'ordine delle cose, esigendo che lo Stato accresca o riduca le prestazioni in modo troppo precipitato.

Per quel che attiene al *referendum*, ci inquietano meno il numero dei casi nei quali è richiesto che non i suoi effetti secondari, sotto forma di minaccia nella procedura legislativa preliminare o durante le deliberazioni delle Camere su un progetto di legge. Si è definito «il timore del referendum» come il maggiore ostacolo a una legislazione appropriata alle necessità odierne. La minaccia di un referendum si traduce oggigiorno principalmente nella tendenza a integrare il più presto possibile nei disegni di legge le opinioni di minoranze abbastanza forti per chiedere il referendum. Di tale minaccia si fa uso aperto o velato ed essa è impiegata sempre più a tutela diretta di interessi economici. Critiche sono state suscitate soprattutto dall'osservazione del fatto che le possibilità di una domanda di referendum dipende largamente dall'esistenza o dall'inesistenza di organizzazioni sufficientemente forti nel campo dei potenziali autori di una tale richiesta. Dà inoltre luogo a riflessione il fatto che con il referendum venga impugnata non per motivi di politica generale una legge nel suo insieme, bensì da circoli interessati in modo particolare un articolo o alcuni articoli soltanto.

L'aumento del numero delle firme propostovi non cambierà gran che in questa evoluzione. È stato affermato, non senza ragione, che in certi casi l'efficacia della minaccia di una domanda di referendum non dipenda tanto dalla capacità di un'organizzazione di raccogliere in tempo utile le firme necessarie — ciò che non rappresenta difficoltà di sorta per un gruppo ben organizzato — quanto dal fatto di disporre di persone, di risorse finanziarie e di strumenti necessari a condurre la lotta nella campagna che precede la votazione.

¹⁾ Gruner, *Faktoren der Willensbildung*, pag. 464.

4 Obiettivi e motivi del progetto

L'iniziativa costituzionale e il referendum (in materia di leggi, di decreti federali urgenti e di trattati internazionali) fanno parte delle istituzioni sulle quali riposa il nostro diritto costituzionale. Essi sono radicati nella vita politica e godono di grande stima, nonostante parecchie riserve. Essi sono considerati uno strumento caratteristico del nostro sistema politico, forgiato per assicurare al cittadino la possibilità della partecipazione diretta alle decisioni sugli affari dello Stato. La domanda se e sino a qual punto l'iniziativa e il referendum siano ancora in misura di esercitare tale funzione nella realtà politica, conduce oggi a chiedere da più parti che il problema delle nostre istituzioni di democrazia diretta sia sottoposto a un totale ripensamento. Poiché quest'ultime sono strettamente legate alla Costituzione nel suo insieme e al nostro sistema politico federale, il postulato di un riesame induce senz'altro a richiedere un'analisi generale e, se del caso, un'estesa riforma delle condizioni nelle quali sono adottate le decisioni politiche. Tale compito non può pertanto essere portato a termine con una revisione parziale costituzionale, bensì nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale. È un compito che i Consigli legislativi ci hanno affidato nel 1966, adottando le mozioni Obrecht e Dürrenmatt. I relativi lavori seguono il corso secondo il piano stabilito. La commissione peritale esercita attualmente un'attività particolarmente intensa. È raccomandabile che le importanti innovazioni previste siano studiate da questa commissione: rinviando in merito alla cifra 7.

La presente proposta non è perciò motivata dal desiderio di risolvere i numerosi problemi che pongono, nella realtà attuale, l'importanza e l'efficacia delle istituzioni della democrazia diretta che sono l'iniziativa e il referendum. Come abbiamo detto, lo scopo è più modesto. Si tratta piuttosto di rispondere alle necessità urgenti di ottenere che il processo della formazione della volontà politica rimanga tale da poter rendere i servizi che ci si attendono nell'ambito dell'attuale Costituzione e di dare nel contempo ai diritti popolari una maggiore possibilità di conservare la propria efficacia. La misura proposta è di carattere puramente quantitativo: essa non intacca in modo sostanziale il meccanismo dell'adozione della decisione proprio al nostro sistema politico e non causerà una modificazione sostanziale delle possibilità d'azione politica.

L'aumento proposto del numero delle firme tende soprattutto a contenere qualche po' il cumulo attuale d'iniziative e a facilitare nel contempo una concentrazione degli sforzi che si traducono sotto forma d'iniziative e a proteggere così il Parlamento e il Governo, ma anche e in modo particolare i cittadini attivi, dal flusso d'iniziative che richiede da tutti loro uno sforzo smisurato.

Riassumiamo qui appresso le considerazioni all'appoggio di un moderato aumento del numero delle firme:

1. Il numero delle iniziative deposte o annunciate in vista di una revisione parziale della Costituzione è divenuto tanto grande da farci seriamente temere che il nostro sistema politico permetta ancora il disbrigo, nei dovuti modi, di tutte queste richieste. La statistica riprodotta in allegato mostra quanto segue: nei decenni dal 1891 al 1930 sono state deposte da 4 a 9 iniziative per decennio, nei decenni dal 1931 al 1970 fra 11 e 23 in ciascun decennio, mentre negli anni 1971 fino all'aprile 1975 — cioè in quattro anni e un quarto — sono state deposte ben 20 iniziative. Un'estrapolazione relativa al decennio 1971 a 1980 dà la sorprendente cifra di circa 46 iniziative, ciò che rappresenta il doppio del numero d'iniziative mai raggiunto in un decennio. L'alto numero delle iniziative non ancora deposte, ma annunciate (20, stato al mese di marzo 1975), lascia presumere che ci sia una tendenza a un'inflazione ancora più forte di quanto non faccia ritenere il numero ottenuto con l'estrapolazione. È permesso pensare che altri importanti compiti dello Stato avranno a soffrire dell'obbligo di trattare una materia tanto abbondante in un tempo tanto limitato e che i problemi dello Stato e della società, non oggetto d'iniziativa, non potranno essere trattati con la sufficiente attenzione.
2. Un aumento dei numeri delle firme si rivela necessario ove si consideri che l'iniziativa e il referendum — secondo il loro scopo finale almeno — sono concepiti quali strumenti propri a provocare una decisione del sovrano, adottata da una maggioranza. La raccolta delle firme costituisce un primo passo in una più vasta diffusione d'informazioni e di formazione dell'opinione che deve sfociare in una decisione adottata a maggioranza. In generale, un numero troppo ristretto di cittadini non può compiere in misura sufficiente tale lavoro d'informazione e di propaganda. E senza che sia assicurato un largo dibattito pubblico, non è giustificato provocare una decisione del sovrano. In altri termini: il numero dei cittadini che appongono la loro firma sotto un'iniziativa non può, per rapporto al numero di tutti i cittadini attivi, essere del tutto non rappresentativo. Diversamente, la mobilitazione di tutto l'elettorato non è compresa dal cittadino.

Ove si consideri lo scopo della mobilitazione di tutto l'elettorato e della decisione attesa di una maggioranza, è evidente che i diritti della democrazia diretta tendano meno a proteggere le minoranze contro le decisioni della maggioranza, quanto essi siano piuttosto uno strumento particolare della formazione della volontà politica, nei limiti del principio secondo il quale le decisioni devono essere adottate a maggioranza.

La particolarità di questo procedimento risiede nel fatto che una minoranza — quale che sia la decisione del Parlamento — può sottoporre le proprie richieste direttamente al sovrano, affinché le accetti o le respinga. Una minoranza determinata, puramente quantitativa, dispone così, nell'ambito della creazione del diritto, di un mezzo molto potente che consiste nella possibilità di mobilitare direttamente l'insieme dei cittadini attivi. È certo che tale mezzo non debba esser lasciato nelle mani di un minuscolo gruppo ove non si voglia che la possibilità d'abusarne causi la rovina dell'istituzione stessa.

Per proteggere le minoranze nel senso proprio, vale a dire le minoranze religiose, etniche, linguistiche, politiche e altre, dalle decisioni discriminatorie di una maggioranza, esistono altre istituzioni costituzionali, e in modo particolare i diritti fondamentali (pensiamo specialmente al diritto di petizione). Tale problema non può essere approfondito in questa sede.

3. Abbiamo detto che la raccolta di firme per un'iniziativa o una domanda di referendum, con il relativo lavoro d'informazione, di spiegazione e di propaganda non costituisce che un primo passo sulla via da seguire per ottenere una decisione di maggioranza. Vi sono ancora altre considerazioni che militano per il mantenimento o il ristabilimento di una giusta relazione fra il numero delle firme richieste e il numero dei cittadini aventi il diritto di voto: per lo sforzo richiesto a un comitato d'iniziativa o che dallo stesso ci si può attendere, il potenziale dei cittadini il cui voto deve essere assicurato non è indifferente. Come già detto, il numero dei cittadini attivi è quasi sestuplicato dal 1879. Riveste grande importanza il fatto che dopo l'introduzione del suffragio femminile in materia federale, nel 1971, lo sforzo per la raccolta delle firme è minore, non tanto in ragione dell'aumento puramente numerico dei cittadini attivi, quanto a causa della loro più forte concentrazione risultante ad esempio dal loro maggior numero in ogni singola economia domestica. Devono inoltre essere prese in considerazione le migliorate possibilità di trasporto e di comunicazione, una più forte densità della popolazione, constatata ovunque soprattutto nelle agglomerazioni urbane, nuovi metodi della propaganda politica e non da ultimo una maggiore ampiezza di vedute delle autorità che permette, ad esempio, l'uso del suolo pubblico per la raccolta di firme¹⁾.

Gli aspetti menzionati sembrano mettere tutti i cittadini — anche quelli che non sono organizzati — in misura di raccogliere più facilmente le firme necessarie. Vi è anche l'accresciuta efficienza dei gruppi organizzati, dovuta ad una strutturazione maggiore, a una più grande cen-

¹⁾ DTF 97 I 893

tralizzazione e a risorse finanziarie più considerevoli. Rammentiamo infine che nella maggior parte dei Cantoni, la relazione fra il numero dei cittadini attivi e quello delle firme necessarie è molto meno favorevole che nella Confederazione e che parecchi Cantoni hanno considerevolmente aumentato, questi ultimi anni, il numero delle firme richieste per l'iniziativa e il referendum in materia cantonale. Senza sopravvalutare l'importanza degli insegnamenti da trarre da tali confronti, pensiamo che non si debba escludere la circostanza che uno scarto eccessivo fra lo sforzo da compiere per poter deporre un'iniziativa a livello cantonale e quello necessario per poter inoltrare un'iniziativa in campo federale, potrebbe far nascere la tendenza a una centralizzazione, ingiustificata per rapporto alle materie oggetto d'iniziativa. In altri termini diremo che se lo sforzo da compiere per lanciare un'iniziativa in campo federale si rivela meno grande di quello necessario per il lancio di un'iniziativa a livello cantonale, i promotori d'iniziativa potrebbero essere indotti, per ragioni senza rapporto con la materia da ordinare, a ricercare una soluzione centralizzatrice, ove un'iniziativa federalista sarebbe più indicata.

Una parte soltanto delle considerazioni a favore di un aumento del numero delle firme nel caso delle iniziative, valgono ugualmente anche per un aumento in materia di referendum. Il numero dei casi nei quali il referendum è stato chiesto nel corso di questi ultimi anni è diminuito fortemente (vedasi l'allegato) per le ragioni indicate alla cifra 3. Sembra attualmente che il ricorso a tale istituzione sia ridiventato un poco più frequente. Un aumento modesto del numero delle firme necessarie si giustifica, come per l'iniziativa. Pure nel caso del referendum è necessario mantenere o ristabilire una certa relazione fra il numero delle firme e quello dei cittadini attivi. Anche qui va tenuto conto delle diverse circostanze che facilitano le cose, quali ad esempio le possibilità migliorate delle comunicazioni, la più forte concentrazione dell'elettorato, ecc..

5 Risultato della procedura di consultazione

Nell'aprile del 1972, il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha sottoposto ai Governi cantonali, ai partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale e a undici associazioni le seguenti domande:

1. Approvate un aumento del numero delle firme richieste per l'iniziativa e il referendum?
2. Se del caso, quale dovrebbe essere il numero delle firme richiesto per l'uno e per l'altro di questi due diritti popolari?

23 Cantoni hanno raccomandato un aumento, un Cantone era del parere che un aumento non fosse necessario e un altro non ha potuto pronunciarsi definitivamente.

Fra i 10 partiti consultati, 3 si sono pronunciati per un aumento, 6 si sono espressi negativamente e il decimo ha espresso un parere differenziato.

Delle 11 associazioni, 9 hanno raccomandato un aumento, 2 hanno invece rinunciato a pronunciarsi.

Nella procedura di consultazione, partigiani e avversari di un aumento hanno invocato la necessità di proteggere la democrazia. I primi reputano che l'uso inconsiderato dei diritti popolari potrebbe portare la democrazia alla rovina, mentre i secondi sono del parere che un aumento farebbe di questi diritti un monopolio di organizzazioni potenti e ben fornite di mezzi finanziari.

Le cifre proposte sono fra i 45 000 e i 100 000 per il referendum e fra i 75 000 e i 200 000 per l'iniziativa.

I partigiani dell'aumento, di gran lunga i più numerosi, sono tuttavia dell'avviso che il raddoppio sarebbe indicato per l'iniziativa e che l'aumento a 50 000 o a 60 000 converrebbe per il referendum.

6 Proposta

61 Vantaggi e svantaggi di un aumento

L'aumento del numero delle firme necessarie sembra imporsi quale mezzo per un certo freno alla marea di iniziative, rendendo più difficile l'esercizio di questo diritto popolare. La misura che proponiamo non fa tuttavia che compensare fino a un certo punto le facilitazioni che sono risultate, gli ultimi decenni, da diversi fattori: concentrazione maggiore dell'elettorato, miglioramento dei mezzi di comunicazione, ma soprattutto l'istituzione del diritto di voto per tutti gli adulti sul terreno federale. Il numero delle firme necessarie deve essere fissato in modo che *l'iniziativa sia l'espressione dell'opinione di un gruppo di cittadini abbastanza grande per avere una certa rappresentatività*: soltanto così è resa accettabile la mobilitazione dell'insieme dell'elettorato. Anche elementi psicologici devono essere presi in considerazione. Non è da escludersi che una condizione un po' più severa posta al successo di un'iniziativa pregiudichi meno l'istituzione sotto il suo aspetto politico pratico che non lo farebbe il malcontento, causato nei ranghi dei cittadini attivi (ma anche fra le autorità e fra coloro che, all'infuori dello Stato, formano la volontà politica), dal carico, addirittura dal sovraccarico costituito dal fatto di dover dar seguito a iniziative deposte in numero

eccessivo e in modo disordinato. Si deve inoltre vegliare a non scoraggiare la buona volontà di coloro, la cui collaborazione è altamente necessaria nell'edificazione del diritto, che si tratti di organismi non statali che contribuiscono a formare l'opinione o di organi di Stato a livello federale e cantonale.

Se la revisione costituzionale proposta avrà l'effetto sperato di disciplinare il lancio di iniziative, dipenderà non da ultimo dall'ampiezza dell'aumento delle firme necessarie. Un colpo d'occhio al passato mostra che le iniziative deposte nel corso degli anni dal 1891 al 1970 (ve ne sono state in media fra una e due, ogni anno), erano appoggiate, in media, da 100 000 firme e che, durante il periodo dal 1971 al 1974, vale a dire in un'epoca di proliferazione, la media era ancora soltanto di 76 000 firme. Appare chiaramente un certo legame fra la diminuzione del numero delle firme e la moltiplicazione delle iniziative. L'esperienza ci mostra tuttavia che sarebbe falso ritenere piuttosto abusive, o come l'opera di persone sempre pronte a reclamare, le iniziative che riuniscono soltanto in esiguo numero di firme. Precisamente in un'epoca recente, si sono viste iniziative, presentate con un numero di firme relativamente modesto, dare origine a discussioni molto vivaci e votazioni senza risultati molto netti (si può citare, ad esempio, l'iniziativa del 20 maggio 1969 contro l'infestierimento che aveva raccolto 70 292 firme e quella sull'esportazione di armi, del 19 novembre 1970, che ne aveva raccolto 53 457). Queste iniziative hanno sicuramente avuto importanti effetti secondari ai livelli inferiori della legislazione. È raccomandabile la prudenza ove si constati che la sola iniziativa degli ultimi 45 anni che abbia raggiunto direttamente il proprio scopo — quella del 1946 per il ritorno alla democrazia diretta — non aveva raccolto che 55 796 firme valide, mentre l'iniziativa del 1934, per la lotta contro la crisi, convalidata da 334 699 firme, era stata respinta, in modo generale, ci si deve mettere in guardia dall'apprezzare gli effetti o la giustificazione di un'iniziativa, in base al risultato, positivo o negativo, della votazione. Gli effetti indiretti, specialmente a livello della legislazione, possono essere decisivi. Il «giusto» numero di firme necessarie non può essere determinato unicamente in base all'analisi delle statistiche. Bisognerebbe procedere a un vasto studio preliminare sulle conseguenze secondarie o lontane delle iniziative, sullo sforzo necessario affinché abbiano successo, ecc. Ma anche dopo una tale analisi, la questione del numero resterebbe unicamente un affare d'apprezzamento.

Contro un aumento massiccio si può far valere che sono necessarie, in ogni modo, più importanti risorse finanziarie per arrivare a raccogliere un maggior numero di firme. Ciò vale a dire che un tale aumento colpirebbe soprattutto i gruppi meno ben organizzati e che disponessero di meno mezzi finanziari, in modo particolare quelli aventi scopi ideali. Bisogna considerare che la popolazione è molto più aumentata negli agglomerati urbani che non nella campagna. Sembra che se si aumentasse il numero delle firme non massicciamente, ad esempio approssimativamente in proporzione dell'aumento del numero dei cittadini attivi, bensì modestamente, si terrebbe ugual-

mente conto della perdita relativa d'influenza politica della popolazione rurale.

62 Riassunto e conclusione

Riassumiamo qui gli argomenti in favore di un aumento del numero delle firme:

- il numero dei cittadini attivi è fortemente aumentato nel corso di questi ultimi anni. Questi cittadini sono anche meno dispersi. In tali condizioni, la raccolta delle firme necessarie è più facile;
- considerazioni di politica generale esigono che si mantenga o ristabilisca una certa relazione fra la maggioranza chiamata per fare accettare un' iniziativa e la minoranza necessaria per mobilitare tale maggioranza;
- gli strumenti extra-statali della formazione dell'opinione pubblica sul piano politico sono attualmente fortemente sollecitati e lo saranno sempre più: lo stesso dicasi degli organi dello Stato che partecipano all'edificazione del diritto;
- uno sforzo eccessivo è attualmente richiesto dal cittadino attivo, e ciò causa la sua stanchezza e l'astensionismo crescenti;
- i promotori d'iniziativa dispongono di maggiori mezzi di trasporto e di comunicazione;
- il numero delle firme raccolte per le iniziative deposte fra il 1891 e il 1970 è stato di circa 100 000 per iniziativa, in media.

S'impone una certa discrezione nell'aumento del numero delle firme ove si consideri che i nostri diritti popolari sono gli strumenti tipicamente svizzeri della formazione della volontà politica e che tutto il nostro sistema politico vi è in parecchi modi legato, così che ogni modificazione deve essere adottata con cautela. Si aggiunga poi la necessità di procedere soltanto a un aumento moderato, in considerazione dei gruppi che dispongono di modeste risorse, in particolari di quelli che hanno uno scopo ideale.

Dopo aver ponderato tutte queste considerazioni, vi proponiamo di portare a 100 000 il numero delle firme richiesto per l'*iniziativa*. Ciò facendo teniamo conto del risultato della consultazione che ha rivelato una forte maggioranza di fautori dell'aumento, ritenere indicato il raddoppio. Si potrebbe anche considerare che una cifra meno elevata, ad esempio 80 000, dovrebbe bastare. Ma la differenza per rapporto al regime attuale sarebbe così minimo, tale da non poterci attendere dal cambiamento il risultato rispondente al nostro disegno.

Una certa riservatezza s'impone nel caso del *referendum*, visto che si è fatto meno frequentemente uso di questa istituzione durante gli ultimi anni e che i suoi effetti sono indiretti. Le difficoltà che suscita «la minaccia di un referendum» inciterebbero a procedere anche in questo caso a un massiccio

aumento del numero delle firme richiesto, ciò che permetterebbe di porre il nostro apparato legislativo al riparo dal sovraccarico risultante dalla minaccia incombente di questo diritto popolare, utilizzato forse troppo facilmente come mezzo di pressione. Tuttavia, il complesso problema che si pone in questo campo non può essere risolto mediante una misura puramente quantitativa. Pensiamo che un aumento a 60 000 potrebbe essere indicato. Per i motivi esposti in merito all'iniziativa, crediamo tale cifra essere al limite inferiore di quella che sembra essere una soluzione sostenibile.

7 Problemi particolari in materia d'iniziativa

Oltre all'aumento moderato del numero delle firme, sono trattate negli scritti, nell'ambito del Parlamento e nel pubblico, altre maniere onde indicare la marea d'iniziative. Teniamo a segnalarne le principali, senza tuttavia pronunciarci in merito. La commissione di periti incaricata della revisione totale della Costituzione si occupa ugualmente del problema di una riforma dei diritti popolari. Le questioni in rapporto all'istituzione dell'iniziativa sono una parte sola, ma una parte importante, di tale problema generale. Non sarebbe sensato trattarla in questa sede, senza attendere il risultato dei lavori della commissione peritale. Un'eccezione si giustifica, a nostro avviso, soltanto per l'aumento del numero delle firme. Quanto agli altri problemi da risolvere a livello federale, essi sono oggetto del nostro messaggio del 9 aprile 1975 per una legge federale sui diritti politici (FF 1975 I 1313).

71 Introduzione dell'iniziativa legislativa

Nonostante Consiglio federale e Assemblea federale e persino il popolo e i Cantoni (in una votazione del 1961) si siano pronunciati sino ad oggi contro l'istituzione dell'iniziativa legislativa, si risente particolarmente attuale la domanda se tale innovazione non fosse adatta a sanare le difficoltà esistenti nell'ambito dell'iniziativa. Il rapporto finale del gruppo di lavoro per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale si esprime positivamente in merito a questo punto¹⁾.

72 Istituzione della «mozione popolare»

È stata lanciata recentemente l'idea della istituzione di un nuovo diritto popolare sotto la forma di una «mozione popolare», destinata a sostituire o a completare quello dell'iniziativa popolare. L'Assemblea federale dovrebbe decidere se la mozione debba essere realizzata a livello costituzionale o a quello della legge.

¹⁾ Rapporto finale del gruppo di lavoro Wahlen, pag. 245.

73 Introduzione di un termine d'attesa

L'introduzione di un termine dovrebbe impedire che l'oggetto di una votazione popolare possa essere rimesso in questione mediante iniziative, prima dell'esprire di un certo termine. Sembra che l'applicazione efficace di una disposizione su un simile termine sia resa difficile soprattutto dall'imprecisione della nozione di «stesso oggetto».

74 Limiti materiali dell'iniziativa costituzionale

La questione maggiore in questo caso è sapere se tutto possa formare l'oggetto di un'iniziativa o se quest'ultima abbia limiti materiali. Le autorità politiche della Confederazione hanno sinora contestato l'esistenza di tali limiti¹⁾, ma la dottrina svizzera è fortemente divisa su tale punto. Specialisti di diritto pubblico, persone reputate, dichiarano senza riserve che l'iniziativa non sopporta limiti di sorta, mentre altri specialisti, altrettanto reputati, affermano che la Costituzione ne pone, almeno implicitamente²⁾.

Vi è la questione del riconoscimento dei limiti materiali «de constitutione lata», ma vi è anche quella se non si debbano prevedere nella Costituzione stessa limiti espressi³⁾. Data la portata giuridica e politica della decisione, quest'ultima dovrebbe essere integrata nella riforma globale dei diritti popolari.

8 Ripercussioni finanziarie e a livello del personale

Poiché il diritto di voto dei firmatari di domande di referendum o d'iniziative deve essere verificato e attestato dalle autorità competenti a seconda del diritto cantonale (segretario comunale, ufficiale del registro civico, ecc.) un aumento del numero delle firme causerà necessariamente un lavoro accresciuto. Lo stesso dicasi per l'Ufficio federale di statistica che verifica le liste dietro richiesta della Cancelleria federale. Nell'insieme non vi saranno pertanto conseguenze importanti d'ordine finanziario e relative al personale, poiché la diminuzione del numero delle iniziative, ricercata con il nostro progetto, compenserebbe il lavoro supplementare causato nei casi particolari.

¹⁾ L'Assemblea federale non si è mai scostata da questo principio se non una volta, quando, su proposta del Consiglio federale ha dichiarato irricevibile, perché irrealizzabile, l'iniziativa per una pausa dell'armamento (1955).

²⁾ Cfr. Rapporto finale del gruppo di lavoro Wahlen, pag. 679.

³⁾ *Ibidem*, pag. 679 segg.

9 Proposte

Visto quanto precede, ci preghiamo raccomandarvi l'accettazione dell'allegato progetto di decreto.

In pari tempo vi proponiamo la classificazione del seguente postulato: 1974 P 12024 Iniziativa e referendum (N 25.9.74, Tschumi)

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

Berna, 9 giugno 1975

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,

Graber

Il cancelliere della Confederazione,

Huber

Iniziativa costituzionale

1. Proporzione firme/elettori

(numero degli elettori = 100%)

a. *Al momento dell'introduzione dell'iniziativa per la revisione della Cost. (1891)*

	In ‰	
Svizzera	7,6	(653 890 elettori)
Zurigo	6,3	
Svitto	16,3	
Soprasselva	13,6	
Sottoselva	28	
Friburgo	20,8	
Basilea Città	8,3	
Basilea Campagna	13	
Sciaffusa	8,3	
San Gallo	19,3	
Grigioni	22,5	
Argovia	12,5	
Turgovia	10,3	
Ticino	18,6	
Vaud	9,5	
Vallese	21,7	
Neuchâtel	12,1	

b. *Fine aprile 1975*

Svizzera	1,3	(3 717 238 elettori)
Zurigo	0,8	
Berna	2,4	
Lucerna	2,9	
Uri	1,5	
Svitto	3,7	
Soprasselva	3,3	
Sottoselva	5,0	

	In %	
Glarona		Landsgemeinde
Zugo	2,5	
Friburgo	5,2	
Soletta	2,3	
Basilea Città	1,4	
Basilea Campagna	1,2	
Sciaffusa	2,4	
Appenzello Esterno:		corrispondente al numero dei membri del Gran Consiglio
Appenzello Interno:		Landsgemeinde
San Gallo	3,6	
Grigioni	5,3	
Argovia	2,0	
Turgovia	2,5	
Ticino	7,2	
Vaud	4,0	
Vallese	9,5	
Neuchâtel	6,2	
Ginevra	5,7	

2. Numero d'iniziative deposte

Periodo	Numero delle iniziative deposte	Medie
1891-1900	5	6,5 per decennio
1901-1910	4	
1911-1920	8	
1921-1930	9	
1931-1940	20	
1941-1950	11	17,5 per decennio
1951-1960	23	
1961-1970	16	
1971-fine aprile 1975	20	46 per 1971-1980 (estrapolazione)

Se la tendenza attuale dovesse persistere, nel periodo 1971-1980 sarebbero deposte 46 iniziative.

Referendum facoltativo

Atti legislativi sottoposti a referendum/votazioni

Periodo	Numero degli atti legislativi sottoposti a referendum	Votazioni	
		Numero	Percentuale
1881-1890	78	8	10,3
1891-1900	76	10	13,2
1901-1910	59	4	6,8
1911-1920	57	3	5,3
1921-1930	94	5	5,3
1931-1940	73	9	12,3
1941-1950	104	7	6,7
1951-1960	203	11	5,4
1961-1970	216	8	3,7
1971-1975 ¹⁾	123	0	0
1971-1980 ²⁾	284	(0)	(0)

¹⁾ Questa colonna comprende il periodo fra l'inizio 1971 e la fine aprile 1975. (A fine aprile 1975 quattro referendum erano stati lanciati, dei quali due hanno portato nel frattempo a votazione).

²⁾ Estrapolato.

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'aumento del numero di firme richiesto per l'iniziativa e il referendum (Del 9 giugno 1975)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	75.054
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.06.1975
Date	
Data	
Seite	129-150
Page	
Pagina	
Ref. No	10 111 590

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.