

**INIZIATIVA POPOLARE "PIÙ DIRITTI PER IL POPOLO GRAZIE AL REFERENDUM
CON CONTROPROPOSTA" (REFERENDUM PROPOSITIVO)**

Elementi centrali del discorso

La consigliera federale Metzler-Arnold

**Riforme globali e non opera di rattoppo a livello di democrazia
diretta**

I fautori del referendum propositivo vorrebbero aggiungere un nuovo elemento alla democrazia diretta. Diversamente da oggi, il popolo dovrebbe potersi esprimere non soltanto in merito a una legge nel suo insieme, ma anche su una controproposta che diverga in pochi o più punti dal progetto parlamentare. Al popolo verrebbe così data la possibilità di influenzare l'operato legislativo, il che appare senza dubbio allettante.

Il referendum propositivo è presentato come se fosse la scala che consente al popolo di ascendere a una partecipazione politica più elevata.

Purtroppo, visti da vicino i pioli di questa scala non sono molto solidi. L'ascesa nei piani alti delle idee democratiche potrebbe concludersi con una rovinosa caduta sul duro suolo della realtà politica.

Consiglio federale e Parlamento respingono chiaramente l'iniziativa. Detto rifiuto è fondato su *cinque motivi*:

1. Niente modifiche puntuali

Il primo motivo per il rifiuto dell'iniziativa risiede nella mancanza di una visione globale.

Da parecchio tempo si discute a livello federale dell'introduzione di nuovi diritti popolari: iniziativa popolare generale, iniziativa in materia legale, estensione del referendum sui trattati internazionali, referendum in materia finanziaria e di atti particolari, progetti di testi alterativi, soltanto per citare i più importanti.

Per tale motivo il Consiglio federale ha incluso nella riforma costituzionale anche una riforma dei diritti popolari. Una commissione peritale, diretta dal professor Aubert, ha valutato varie possibilità per riformare i diritti popolari. In tale contesto il referendum propositivo è stato decisamente relegato negli ultimi ranghi.

Nel suo progetto sulla riforma dei diritti popolari, il Consiglio federale ha ripreso le proposte della commissione peritale.

Durante la sessione estiva dell'anno scorso il Consiglio nazionale si è però rifiutato di esaminare detto progetto.

Il disaccordo verteva sul numero delle firme e sulla portata della riforma.

Poiché su queste questioni è possibile raggiungere un compromesso, le commissioni delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno istituito una sottocommissione comune incaricata di cercare una soluzione adeguata. Detta sottocommissione deve presentare le sue proposte entro la sessione invernale. I lavori proseguono bene.

I diritti popolari non vanno riveduti unicamente in modo puntuale, come sarebbe il caso se venisse accettato il referendum propositivo, ma in base a una visione complessiva.

2. Non intaccare la concordanza

I promotori dell'iniziativa popolare considerano la loro proposta uno strumento per perfezionare la democrazia. L'obiettivo del referendum propositivo è quello di suddividere i pacchetti di compromessi per discuterne i singoli elementi ed eventualmente per votare sul loro contenuto.

Tutto ciò è allettante. Chi non desidererebbe aprire un pacchetto e poter scegliere i regali più belli?

Sono però d'obbligo alcune considerazioni: vista la complessità della Svizzera, le soluzioni globali si lasciano trovare e approvare solo con il contributo di tutti. Il referendum propositivo induce a scegliere da un pacchetto gli elementi più confacenti agli interessi di singoli gruppi politici – a scapito dell'insieme. Ne conseguirebbe un allentamento della pressione nel Parlamento per trovare una soluzione accettabile. Il compromesso rispettivamente il consenso raggiunto faticosamente in sede parlamentare non andrebbe oltre la presentazione della successiva controproposta; in Parlamento non sarebbe così più garantito un consenso finalizzato a trovare soluzioni. Ne conseguirebbe che alla fine *il popolo dovrebbe esprimersi su soluzioni unilaterali*.

3. Le differenze relative ai Cantoni

L'idea del referendum propositivo non è nuova in Svizzera. I Cantoni di Berna e Nidvaldo conoscono da alcuni anni una forma di questo diritto popolare.

Nel *Canton Berna* il referendum propositivo fu introdotto nel 1993 in occasione della revisione totale della Costituzione. I diritti popolari non sono però stati adattati in modo unilaterale. La proposta del popolo fu introdotta nell'ambito di una visione globale.

Nel *Canton Nidvaldo*, il referendum propositivo fu introdotto nel 1996 con l'abolizione della *Landsgemeinde*. In questo modo il popolo avrebbe conservato la tradizione della presa di posizione diretta relativa al contenuto di un oggetto.

Non è tuttavia possibile trasporre le esperienze di questi due Cantoni alla Confederazione, per i motivi seguenti:

Il diritto popolare è impostato diversamente nei due Cantoni. Mentre nei due Cantoni è possibile presentare in votazione una qualsivoglia controproposta, l'iniziativa popolare federale prevede una restrizione: la controproposta deve essere preventivamente approvata da 3 consiglieri agli Stati o da 10 consiglieri nazionali.

Un'altra differenza è che il Tribunale federale può esaminare la costituzionalità delle costituzioni e delle leggi cantonali. Ciò vale anche per il referendum propositivo. A livello federale questa garanzia manca.

Inoltre, la Confederazione conta due Camere parlamentari, mentre i Cantoni ne hanno soltanto una. La procedura legislativa è quindi più onerosa e più complessa per la Confederazione.

4. Esame insufficiente della validità

Un altro punto debole dell'iniziativa è il carente esame della validità di controproposte come lo dimostra l'esempio seguente:

Nel 1994 il Parlamento dovette annullare l'iniziativa dei Democratici svizzeri perché contraria al principio del non respingimento sancito nel diritto internazionale pubblico.

Senza un sufficiente esame della validità sarebbe possibile proporre, mediante un referendum propositivo, modifiche di legge che violerebbero la Costituzione e il diritto internazionale pubblico. Ciò sarebbe assai discutibile dal punto di vista politico e giuridico.

5. Non rendere più complessa la democrazia diretta

Lo smembramento di pacchetti ha però un'altra conseguenza negativa. Oggi, il referendum è impostato come decisione su un oggetto globale.

Il referendum propositivo permetterebbe ora di presentare anche controproposte. Dette controproposte potrebbero contenere varianti a singoli punti o addirittura all'intera legge proposta dal Parlamento.

Gli aventi diritto al voto dovrebbero così occuparsi nei particolari del lavoro legislativo, magari addirittura nell'ambito di una complessa procedura di votazione. Al momento il referendum propositivo non è oggetto di intensi dibattiti. Ciò è da deplorare. Dobbiamo però tener conto che gli oggetti in votazione sono diventati, in linea generale, viepiù complessi. Se si vota contemporaneamente su diversi oggetti – com'è la norma – l'interesse politico si concentra necessariamente sull'oggetto di maggiore impatto politico, mentre gli altri rischiano di essere relegati in secondo piano. Appunto perché gli oggetti sono diventati più complessi, abbiamo bisogno di una procedura possibilmente semplice.

Riassunto

Grazie alla nostra democrazia diretta i cittadini possono esprimere il proprio parere in vari modi. Il fulcro della democrazia diretta, i diritti popolari, dev'essere all'altezza delle future sfide. Ciò è però possibile soltanto grazie a una visione globale. In tale contesto è importante che i diritti popolari non vengano ridotto o estesi, ma bensì adattati. Solo in questo modo è possibile garantire il coinvolgimento dei vari interessi – tradizione, questa, di fondamentale importanza nel nostro Paese.

Secondo il Consiglio federale, nell'ambito dei diritti popolari la Svizzera non ha bisogno di un'opera di rattoppo, ma di riforme globali perché la democrazia diretta sia, in vista del futuro, rafforzata e non indebolita.

Iniziativa popolare "Più diritti per il Popolo grazie al referendum con controproposta (referendum propositivo)"

Argomenti principali contro l'iniziativa

Per quale ragione è importante che i cittadini si formino un'opinione riguardo all'iniziativa per un referendum propositivo?

L'iniziativa popolare sul referendum propositivo concerne una delle colonne portanti del nostro sistema politico, i diritti popolari, i quali hanno esercitato un notevole influsso sulla storia della nostra nazione e, in ultima analisi, anche sul successo sinora conseguito da uno Stato fondato sulla volontà di convivere. Le modifiche dei diritti popolari vanno pertanto accuratamente ponderate, in quanto possono avere ampie ripercussioni sulla vita politica, sociale ed economica e quindi sul futuro del nostro Paese.

Cosa accadrà se il 24 settembre i cittadini accetteranno l'iniziativa per un referendum propositivo?

Ai tre diritti popolari esistenti – il referendum obbligatorio, il referendum facoltativo e l'iniziativa popolare – se ne aggiungerà un quarto. 50'000 cittadini potranno chiedere che si voti su una controproposta relativa a una legge federale approvata dal Parlamento. Il referendum propositivo consente in tal modo a raggruppamenti politici di contrapporre alla legge adottata dal Parlamento una proposta alternativa che diverge in singoli punti, in vari ambiti o sotto tutti gli aspetti dalla decisione del Parlamento. La controproposta dev'essere stata previamente approvata da 10 consiglieri nazionali o da tre consiglieri agli Stati.

Per quale motivo Consiglio federale e Parlamento sono contrari al nuovo diritto popolare proposto dall'iniziativa?

Consiglio federale e Parlamento respingono l'iniziativa popolare in particolare per cinque motivi:

1. Nell'ambito dell'attività legislativa, le Camere federali mirano al raggiungimento di un giusto equilibrio. La ricerca di una soluzione di compromesso accettabile da tutti è divenuta un elemento importante della cultura politica del nostro Paese e ha contribuito alla pacifica convivenza delle regioni linguistiche, delle parti sociali e delle confessioni, nonché al benessere del nostro Paese. Proprio la 10a revisione dell'AVS menzionata dall'iniziativa dimostra quanto sia importante la creazione di un pacchetto equilibrato. Il disegno introduceva

costose migliorie, ma anche un aumento dell'età pensionabile delle donne. Se si priva una legge di una parte del suo contenuto, essa non quadra più. Il referendum propositivo permette di smembrare a piacere i pacchetti allestiti dal Parlamento grazie al compromesso. Raggruppamenti politici potrebbero prendere le parti migliori dei disegni ed estirparne quelle che non approvano sostituendole con proposte a essi più consone – senza curarsi delle ripercussioni negative sull'insieme del testo di legge. Il Parlamento vedrebbe compromessa la sua funzione di compensazione e la sua ricerca del compromesso ne risulterebbe ostacolata.

2. Il Parlamento deve provvedere affinché le leggi corrispondano alla volontà popolare, siano prive di contraddizioni e siano conformi alla Costituzione e al diritto internazionale. Il referendum propositivo consentirà di sottoporre al voto popolare controproposte appoggiate da un'esigua minoranza del Parlamento (10 consiglieri nazionali o 3 consiglieri agli Stati). Questa soluzione non è tuttavia praticabile, poiché non garantisce affatto che le controproposte siano conformi alla Costituzione o al diritto internazionale (cogente). Mentre il Parlamento esamina accuratamente la validità di iniziative costituzionali, in caso di controproposte legislative tale controllo non avrà luogo, il che è irragionevole e pericoloso.
3. Se si introducesse un esame di validità per le controproposte, cosa che il testo dell'iniziativa non esclude e che secondo il parere del Consiglio federale sarebbe necessaria, la procedura legislativa già oggi poco celere ne risulterebbe ulteriormente rallentata.
4. L'iniziativa popolare non limita in alcun modo il numero delle controproposte che possono essere presentate. Se contro la legge adottata dal Parlamento è inoltre lanciato il referendum, ai votanti va sottoposta una serie di quesiti tra i quali scegliere. L'operazione di voto diverrebbe alquanto complessa. È difficile immaginare in che modo i partiti potranno rendere comprensibili ai cittadini le indicazioni di voto.
5. La riforma dei diritti popolari va realizzata secondo un'ottica globale. Attualmente, una commissione congiunta composta di membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sta cercando di condurre a buon fine la riforma dei diritti popolari. In tale ambito si vagliano anche soluzioni compatibili con gli obiettivi del referendum propositivo, ma più confacenti al nostro sistema politico.

Iniziativa popolare "Più diritti per il Popolo grazie al referendum con controproposta (referendum propositivo)

Argomenti pro e contro l'iniziativa

Con il referendum propositivo si vuole evitare di trovarsi di fronte a un risultato nullo o a un mucchio di cocci.

Il fatto di trovarsi di tanto in tanto di fronte a un mucchio di cocci è il prezzo da pagare per la partecipazione del Popolo mediante la forma del referendum facoltativo. Vale però la pena pagare questo prezzo. Il pericolo di trovarsi di fronte a un mucchio di cocci e il ritardo dei processi legislativi – che ne consegue - obbligano i partiti rappresentati in Parlamento a giungere a compromessi. Tale pericolo è il motore più importante della nostra democrazia di concordanza.

Con il referendum propositivo si vuole evitare che i progetti siano respinti in seguito a strane alleanze.

I progetti sottoposti al Parlamento sono spesso combattuti da strane alleanze quali le coalizioni composte da membri dell'estrema sinistra e dell'estrema destra. Tali alleanze potrebbero rappresentare un problema anche con il referendum propositivo, ossia quando le diverse fazioni presentano ciascuna una controproposta separata alternativa alla versione del Parlamento. Se oltre alle due controproposte è lanciato un referendum tradizionale, allora gli aventi diritto di voto dovranno scegliere fra quattro possibilità: status quo, versione del Parlamento, controproposta 1 e controproposta 2. Una tale situazione è estremamente complessa per i partiti, le associazioni e per i votanti. Non è certo che una tale situazione possa essere affrontata con successo.

Con il referendum propositivo si vorrebbe evitare la tendenza alle "confezioni ingannevoli".

La nostra democrazia diretta si distingue spesso per il fatto che tutti contribuiscono al compromesso. È contrario alla nostra cultura politica che la maggioranza del 51% imponga la propria volontà al rimanente 49% senza scendere a compromessi. In Svizzera, a causa del rischio difficilmente valutabile di referendum, il Parlamento riunisce le proposte in un unico pacchetto equilibrato. In ultima analisi nessuno deve vincere o perdere. La "politica dei pacchetti", che è stigmatizzata, mira a stabilire un certo equilibrio. Inoltre secondo alcuni economisti le soluzioni pacchetto, che comprendono compensazioni, contribuiscono a un miglior risultato complessivo rispetto a situazioni in cui ciò non è possibile.

Con il referendum propositivo si sarebbe potuto evitare l'insuccesso della revisione della legge sul lavoro e della legge sull'assicurazione per l'invalidità.

Occorre ammettere che in entrambi i casi l'insuccesso dei rispettivi progetti avrebbe forse potuto essere evitato. D'altro canto, con il referendum propositivo si sarebbero potuti prendere i punti migliori contenuti in altri progetti degli ultimi anni, che comprendevano aspetti contestati, e sottoporli al popolo indipendentemente dal contesto globale. Un ottimo esempio a tale riguardo è costituito dall'età di pensionamento a 62 anni che è sempre messo in campo dai sostenitori dell'iniziativa.

Con la decima revisione dell'AVS i cittadini si sono trovati di fronte a una difficile decisione. Hanno dovuto accettare l'età di pensionamento a 64 anni per non compromettere gli altri miglioramenti per la donna.

Una controproposta, che si sarebbe distinta dal progetto solamente per l'età di pensionamento a 62 anni, avrebbe comportato in caso di approvazione notevoli difficoltà finanziarie. I fautori della controproposta avrebbero sottoposto l'elemento positivo dell'età inferiore di pensionamento e cercato di nascondere il boccone amaro della difficile situazione finanziaria dell'AVS che ne sarebbe conseguita.

Con la rinuncia a sottoporre al popolo quale alternativa l'età AVS a 62 anni, le autorità politiche si sono viste confrontate a numerose iniziative (iniziativa popolare federale "per un'età pensionabile flessibile: dai 62 per donne e uomini", iniziativa popolare federale "per la 10ª revisione dell'AVS senza aumento dell'età di pensionamento", iniziativa popolare federale "per garantire l'AVS – tassare l'energia e non il lavoro!", iniziativa popolare federale "a favore di un'AVS flessibile – contro l'aumento dell'età di pensionamento per le donne").

Se i gruppi politici avessero avuto un migliore coordinamento, gli aventi diritto al voto sarebbero stati risparmiati da questo onere. Proprio questo esempio dimostra che il pericolo che vengano inoltrate più controproposte non è insignificante. Se ogni gruppo che ha inoltrato un'iniziativa avesse sottoposto un referendum propositivo, allora ci saremmo trovati di fronte una situazione di voto particolarmente difficile. *È improbabile presupporre che saranno presentati più referendum propositivi, eventualmente collegati con tradizionali referendum (oppositivi). La raccolta di 50'000 firme in 100 giorni è estremamente impegnativa.*

La riuscita di più di due referendum propositivi o di due referendum propositivi e un referendum oppositivo dovrebbe in effetti essere piuttosto rara. Si può però prevedere che nell'arco di venti anni ciò potrebbe succedere a più riprese. Se i partiti politici e le autorità non rilevassero una tale possibilità, probabilmente in un secondo tempo si vedrebbero esposti a critiche per non aver previsto le difficoltà nell'ambito delle votazioni.

L'esempio del Canton Berna indica che il referendum propositivo non comporta alcun problema pratico.

È ben vero che il referendum propositivo esiste già da alcuni anni nei Cantoni di Berna e Nidvaldo. Le esperienze dei due Cantoni non possono tuttavia essere trasposte alla Confederazione. A livello federale i gruppi politici sono più numerosi, il che aumenta il numero e la frequenza delle controproposte. A differenza dei Cantoni, la Confederazione ha due camere parlamentari. La procedura legislativa richiede di conseguenza più tempo. Il Tribunale federale esamina la validità delle iniziative popolari sul piano cantonale, mentre a livello federale un tale esame non è previsto. Infine, il referendum propositivo dei Cantoni di Berna e Nidvaldo differisce in vari punti dal referendum secondo la presente iniziativa popolare.

I problemi riguardanti l'esame di validità e il fabbisogno in termini di tempo che ne derivano sono sopravvalutati. Il Parlamento è già confrontato quotidianamente con le questioni di validità e le risolve in modo rapido e competente.

L'esame di validità non riguarda solamente la questione della compatibilità fra il diritto costituzionale e il diritto internazionale pubblico – che in futuro acquisterà maggiore importanza –, ma anche in particolare la questione dell'unità della materia. Dato che a livello federale non esiste l'iniziativa legislativa, con l'introduzione del referendum propositivo potrebbe affermarsi la tendenza di aggiungere altri oggetti estranei all'argomento a una revisione di legge decisa dal Parlamento. Rispetto a un'iniziativa costituzionale questa sarebbe la via più semplice e più veloce. Di fronte a tali riflessioni sarebbe opportuno procedere a un esame generale della riforma dei diritti popolari e non procedere per singoli passi.

Con il referendum propositivo possiamo evitare che l'integrazione europea non sia contrapposta alla democrazia. In tal modo i nostri diritti popolari diventano eurocompatibili. In caso di trasposizione del diritto europeo nel nostro diritto esiste un certo margine di manovra per la propria legislazione. Grazie al referendum propositivo il popolo potrebbe avere voce in capitolo per quanto concerne la trasposizione del diritto europeo.

Attualmente l'adesione della Svizzera all'Unione europea non è imminente. Non vi è quindi motivo per riforme affrettate. Il tempo a disposizione deve invece essere impiegato per una valutazione generale. Visto che sia l'UE sia i nostri rapporti con essa sono in continuo mutamento, avremo molte occasioni durante i negoziati di adesione per studiare le riforme delle nostre istituzioni, ritenute necessarie o sensate in ragione degli sviluppi registrati fino ad allora.

Non è ancora chiaro quale strumento potrà garantire al meglio la partecipazione del popolo al processo di trasposizione di direttive UE.

Per preparare la nostra democrazia al futuro è importante perfezionare i nostri diritti popolari. Con l'introduzione del referendum propositivo facciamo un passo nella giusta direzione. La democrazia diretta è perfezionata e valorizzata dal profilo materiale grazie a una maggiore partecipazione del popolo.

È importante che prepariamo la nostra democrazia al futuro e perfezioniamo i diritti popolari. Questo può avvenire però solamente nell'ottica d'insieme e non con singoli cambiamenti. Con l'introduzione del referendum propositivo non miglioreremo e non valorizzeremo materialmente né i nostri diritti popolari né la democrazia diretta. Se in occasione di una votazione popolare sono messi a confronto più referendum propositivi, le votazioni diventano più complesse. Dalle analisi delle votazioni emerge in modo chiaro che sono proprio i ceti sociali più bassi e le persone con un basso livello di formazione che si recano meno alle urne. Se le votazioni diventano ancora meno chiare, l'aumento dell'astinenza dal voto si rifletterà di fatto in uno smantellamento della democrazia. L'obiettivo degli iniziativaisti, ossia quello di un'estensione materiale attraverso una maggiore partecipazione del popolo alla democrazia, non può pertanto essere raggiunto con il referendum propositivo.