

03.416

**Iniziativa parlamentare**  
**Messa in vigore delle disposizioni direttamente applicabili**  
**della revisione dei diritti popolari del 4 ottobre 2002**

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

del 31 marzo 2003

---

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto di decreto allegato.

31 marzo 2003

In nome della Commissione:

Il presidente, Franz Wicki

# Rapporto

## 1 Considerazioni generali

Il 9 febbraio 2003 Popolo e Cantoni hanno accettato il decreto federale del 4 ottobre 2002 concernente la revisione dei diritti popolari (FF 2002 5783).

Di regola, le modifiche della Costituzione federale entrano in vigore non appena sono accettate dal Popolo e dai Cantoni. Il rispetto della decisione popolare esige infatti che si ponga il più celermente possibile fine all'applicazione delle norme costituzionali incompatibili con la stessa. Una deroga a tale principio può e dev'essere prevista soltanto nei casi in cui il nuovo diritto costituzionale non è direttamente applicabile e necessita quindi di essere previamente precisato nella legislazione. Il decreto federale del 4 ottobre 2002, la cui messa in vigore è demandata all'Assemblea federale (cfr. la cifra II del decreto), contempla *sia* disposizioni *non direttamente applicabili* *sia* disposizioni *direttamente applicabili*. Il concretamento a livello legislativo delle disposizioni non direttamente applicabili richiederà un certo lasso di tempo. Non sarebbe tuttavia giustificato attendere tanto a lungo prima di porre in vigore le norme direttamente applicabili.

L'esito della votazione popolare del 9 febbraio 2003 comporta l'obbligo di porre in vigore il più presto possibile - e in modo quanto più possibile completo - le disposizioni direttamente applicabili del decreto sopraccitato.

## 2 Disposizioni direttamente applicabili del decreto federale del 4 ottobre 2002 concernente la revisione dei diritti popolari

### 2.1 Referendum in materia di trattati internazionali

La nuova normativa costituzionale relativa ai trattati internazionali consente di sottoporre contemporaneamente al referendum il decreto di approvazione di un trattato e le modifiche del diritto interno necessarie per l'attuazione dello stesso (nuovo art. 141a Cost.); inoltre, il referendum in materia di trattati internazionali che implicano un'unificazione multilaterale del diritto (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost.) e altri trattati internazionali (art. 141 cpv. 2 Cost.) è sostituito dal referendum relativo ai *trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali* (nuovo art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost.).

Con l'ampliamento del campo di applicazione del referendum in materia di trattati internazionali il Parlamento intendeva introdurre un parallelismo tra legislazione nazionale e conclusione di trattati. Tale parallelismo deve quindi essere pienamente attuato.

In virtù della nuova disciplina, sottostanno al referendum facoltativo i *trattati internazionali* «comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali».

Per stabilire se le disposizioni interessate sono «importanti» occorre applicare per analogia i criteri di cui all'articolo 164 Cost.

Per stabilire invece se tali disposizioni «contengono norme di diritto» occorre applicare per analogia i criteri di cui all'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento.

Analogamente a quanto previsto in materia di delega di competenze normative al Consiglio federale (art. 164 cpv. 2 Cost.), quest'ultimo può concludere autonomamente trattati internazionali la cui conclusione è di sua competenza in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 166 cpv. 2 Cost.). La questione se un trattato internazionale sottostia o meno al referendum concerne quindi soltanto i trattati che devono essere approvati dal Parlamento.

I trattati internazionali la cui attuazione richiede l'emanazione di leggi federali sottostanno al referendum facoltativo soltanto se tali leggi non sono ancora state emanate. Se - come avviene di regola - il diritto federale è stato adeguato *prima* della conclusione del trattato, quest'ultimo non sottostà più al referendum.

In occasione dell'adozione della legislazione di esecuzione relativa alle disposizioni costituzionali non direttamente applicabili si potrà esaminare se sia opportuno emanare anche norme di legge volte a precisare la nuova disciplina costituzionale del referendum in materia di trattati internazionali.

## **2.2 Procedura in caso di votazione su un'iniziativa e sul relativo controprogetto**

La normativa vigente prevede che se nella domanda risolutiva di una votazione popolare concernente un'iniziativa e il relativo controprogetto un testo ha ottenuto la maggioranza del Popolo e l'altro la maggioranza dei Cantoni, nessuno dei due entra in vigore (principio dello status quo). La modifica costituzionale del 9 febbraio 2003 sostituisce tale regola con il *modello della somma delle percentuali* (nuovo art. 139b cpv. 3 Cost.). Sopprime inoltre la norma secondo cui l'Assemblea federale non può presentare un controprogetto senza respingere la relativa iniziativa popolare (nuovo art. 139 cpv. 3 Cost.).

Queste nuove disposizioni costituzionali direttamente applicabili prevalgono sulle norme ad esse contrarie della legge sui rapporti fra i Consigli e della nuova legge sul Parlamento. Quest'ultima potrà essere adeguata in occasione del concretamento a livello legislativo delle norme costituzionali concernenti l'iniziativa popolare generica.

## **2.3 Altre disposizioni**

Le altre disposizioni costituzionali concernenti l'*iniziativa popolare presentata in forma di progetto elaborato* o l'iniziativa popolare per la revisione totale della Costituzione federale (per es. l'iscrizione del termine di raccolta delle firme nel testo costituzionale; cfr. i nuovi art. 138 cpv. 1 e 139 cpv. 1 Cost.) possono essere immediatamente applicate senza alcun problema.

## 2.4

### **Applicazione delle disposizioni direttamente applicabili nelle procedure parlamentari pendenti**

Dal 1° agosto 2003, data della loro entrata in vigore, le disposizioni direttamente applicabili si applicheranno anche alle procedure in corso avviate secondo il diritto previgente. Questo può per esempio avere come conseguenza che la commissione della Camera in cui si sta esaminando un trattato internazionale al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni sopraccitate debba inserire una clausola referendaria nel relativo decreto di approvazione benché in virtù del diritto previgente tale trattato non sottostesse al referendum. Un altro esempio: qualora all'atto dell'entrata in vigore delle disposizioni direttamente applicabili il Parlamento stia deliberando su un'iniziativa popolare e sul relativo controprogetto diretto, a partire da tale momento potrà essere proposto che l'Assemblea federale raccomandi di accettare sia l'iniziativa sia il controprogetto. Naturalmente in un simile caso il Parlamento dovrebbe anche avvalersi del suo diritto di raccomandare l'accettazione del proprio controprogetto nella domanda risolutiva. Sarebbe infatti contraddittorio che l'Assemblea federale presentasse un controprogetto senza formulare una siffatta raccomandazione.

In tale ambito vanno osservate le disposizioni concernenti l'eliminazione delle divergenze tra le Camere (in particolare l'art. 16 cpv. 2 e 3 LRC). Se al momento dell'entrata in vigore delle norme direttamente applicabili non rimangono più divergenze in merito a una disposizione cui si applica il nuovo diritto, una commissione può proporre alla propria Camera il riesame di tale disposizione soltanto con l'assenso della commissione dell'altro Consiglio. È possibile rinunciare a detto consenso soltanto se il nuovo diritto comporta *obbligatoriamente* un'ulteriore deliberazione (per es. a seguito dell'estensione del campo di applicazione del referendum in materia di trattati internazionali); in tal caso il riesame è «reso necessario dalle nuove decisioni» (art. 16 cpv. 3 LRC).

## 3

### **Disposizioni non direttamente applicabili del decreto federale del 4 ottobre 2002 concernente la revisione dei diritti popolari**

Prima di poter essere applicate, le nuove disposizioni costituzionali concernenti l'*iniziativa popolare generica* (art. 139a, 139b cpv. 1, 140 cpv. 2 lett. a<sup>bis</sup> e b, 156 cpv. 3 lett. b e c, 189 cpv. 1<sup>bis</sup>) devono essere precisate a livello di legge. A tal fine potrebbe essere necessario adeguare le leggi federali seguenti:

- la legge federale sui diritti politici (LDP; RS 161.1);
- la legge sul Parlamento (LParl; RS 171.11); e
- la legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110) o la nuova legge sul Tribunale federale, che sostituirà l'OG.

Il Consiglio federale dovrebbe presentare il relativo messaggio nel 2004. È probabile che taluni problemi procedurali complessi inerenti al concretamento delle nuove norme costituzionali relative all'*iniziativa popolare generica* suscitino ancora intensi dibattiti. Di conseguenza le disposizioni di esecuzione concernenti tale iniziativa non potranno verosimilmente entrare in vigore prima del 2006.

Le disposizioni transitorie della legge federale sui diritti politici (art. 90 cpv. 2) consentiranno tuttavia di passare a tempo debito e senza intoppi dall'iniziativa popolare presentata in forma di proposta generica alla nuova iniziativa popolare generica.