

**Votazione popolare
del 1° giugno 2008
Spiegazioni del Consiglio federale**

- 1** **Iniziativa popolare «Per naturalizzazioni democratiche»**
- 2** **Iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo»**
- 3** **Articolo costituzionale «Per qualità ed economicità nell'assicurazione malattie»**
(controprogetto all'iniziativa popolare «Sì al ribasso dei premi delle casse malati nell'assicurazione di base», ritirata)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Su che cosa si vota?

Iniziativa popolare «Per naturalizzazioni democratiche»

La cittadinanza comunale è una prima tappa importante per ottenere il passaporto svizzero. L'iniziativa vuole conferire ai Comuni la facoltà di stabilire in modo autonomo la procedura e l'organo competente per la concessione della cittadinanza comunale. Inoltre le decisioni popolari in materia di naturalizzazione sarebbero definitive e pertanto non potrebbero più essere oggetto di ricorso davanti a un tribunale. L'iniziativa è stata lanciata in reazione a due sentenze del Tribunale federale, emanate nel 2003, che obbligano i Comuni ad adottare procedure conformi ai principi dello Stato di diritto, che includono un diritto di ricorso.

Spiegazioni	pagine	5–15
Testo in votazione	pagina	12

**Primo
oggetto**

Iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo»

L'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo» esige che l'attività informativa della Confederazione prima delle votazioni sia limitata. Consiglio federale e Parlamento propongono di respingere questa iniziativa poiché anche le spiegazioni oggettive ed equilibrate fornite dal Consiglio federale rientrano nel dibattito pubblico su un oggetto in votazione.

Spiegazioni	pagine	17–27
Testo in votazione	pagine	23–24

**Secondo
oggetto**

Articolo costituzionale «Per qualità ed economicità nell'assicurazione malattie» (controprogetto all'iniziativa popolare «Sì al ribasso dei premi delle casse malati nell'assicurazione di base», ritirata)

Il Parlamento ha elaborato un controprogetto all'iniziativa popolare «Sì al ribasso dei premi delle casse malati nell'assicurazione di base». Dopo il ritiro dell'iniziativa popolare, Popolo e Cantoni voteranno ora soltanto su questo controprogetto.

Spiegazioni	pagine	29–38
Testo in votazione	pagine	34–35

**Terzo
oggetto**

Iniziativa popolare «Per naturalizzazioni democratiche»

La domanda che figura sulla scheda è la seguente:

Volete accettare l'iniziativa popolare
«Per naturalizzazioni democratiche»?

Consiglio federale e Parlamento raccomandano di respingere l'iniziativa.

Il Consiglio nazionale ha respinto l'iniziativa con 127 voti contro 67, senza astensioni, il Consiglio degli Stati con 34 voti contro 7 e 2 astensioni.

L'essenziale in breve

Gli stranieri che desiderano diventare Svizzeri devono adempiere le condizioni poste dal Cantone di domicilio, dal Comune di domicilio e dalla Confederazione. La procedura di naturalizzazione è fissata dai Cantoni o, se previsto dal diritto cantonale, dai Comuni. Non sussiste alcun diritto alla naturalizzazione, a meno che i Cantoni lo prevedano espressamente. Le domande di naturalizzazione respinte possono essere impugnate mediante ricorso dinanzi a un tribunale e in caso di presunta violazione dei diritti fondamentali, quali la discriminazione o la violazione del diritto di essere sentiti, anche dinanzi al Tribunale federale.

Prassi attuale
in materia di
naturalizzazione

L'iniziativa popolare ha l'obiettivo di modificare questo ordinamento delle competenze e formula le seguenti richieste:

- i Comuni devono poter decidere autonomamente quale organo è autorizzato a concedere la cittadinanza comunale, e
- la decisione sulla naturalizzazione pronunciata da tale organo è definitiva, ovvero non sottostà a verifica da parte di un'altra autorità.

Contenuto
dell'iniziativa
popolare

L'iniziativa popolare è stata lanciata in seguito a due decisioni del Tribunale federale del 9 luglio 2003. Nel primo caso, il Tribunale federale aveva annullato in quanto discriminatoria una decisione presa da un Comune lucernese in materia di naturalizzazione. Nel secondo caso aveva confermato l'invalidazione di un'iniziativa presentata a Zurigo che voleva sottoporre le domande di naturalizzazione al voto popolare. Secondo la Costituzione federale, in caso di rifiuto della naturalizzazione il richiedente ha diritto di conoscere i motivi di tale decisione. Tale diritto non è garantito dalle naturalizzazioni decise tramite votazione popolare, questo modo di procedere è quindi incostituzionale. In seguito, i Cantoni interessati hanno sostituito le naturalizzazioni alle urne con altre procedure, segnatamente con le decisioni di assemblee comunali, parlamenti, autorità esecutive o commissioni di naturalizza-

Il Tribunale
federale pone
dei limiti

zione. Anche prima di queste decisioni del Tribunale federale, il numero di naturalizzazioni decise con il voto popolare era già molto modesto rispetto al numero totale di naturalizzazioni.

Consiglio federale e Parlamento respingono l'iniziativa.

Le procedure di naturalizzazione devono rispettare i principi dello Stato di diritto e non possono essere discriminatorie o arbitrarie. Il Consiglio federale e il Parlamento approvano il controprogetto indiretto adottato dalle Camere federali nel dicembre 2007. Il controprogetto prevede che le assemblee comunali possono continuare a decidere sulle naturalizzazioni. Le domande respinte devono tuttavia essere motivate prima del voto e non devono essere discriminatorie.

Posizione del
Consiglio federale
e del Parlamento

Il progetto in dettaglio

All'origine dell'iniziativa vi sono decisioni controverse in materia di naturalizzazione, prese in occasione di votazioni popolari: nel 2000 i cittadini di un Comune lucernese hanno respinto numerose domande di naturalizzazione e hanno accettato unicamente quelle presentate da candidati originari dei Paesi vicini. Gli interessati hanno in seguito adito per violazione del divieto di discriminazione il Tribunale federale, che il 9 luglio 2003 ha accolto il loro ricorso e annullato le decisioni di rifiuto. Lo stesso giorno, il Tribunale federale si è pronunciato sulla validità di un'iniziativa presentata nella città di Zurigo che chiedeva di introdurre la naturalizzazione mediante scrutinio popolare. Nella sua decisione constata che le naturalizzazioni mediante votazione popolare sono fondamentalmente contrarie al diritto poiché questa procedura non permette di motivare le decisioni.

Giurisprudenza
del Tribunale
federale

Il Tribunale federale ritiene che gli organi competenti sono tenuti, esattamente come altre autorità nell'esercizio delle loro funzioni, a rispettare prescrizioni giuridiche cogenti. Una domanda di naturalizzazione non può quindi essere respinta – come potrebbe avvenire con il voto popolare – per motivi soggettivi o difficilmente comprensibili, come sarebbe il caso se una domanda di naturalizzazione venisse rifiutata solo perché il nome del candidato rivela la sua origine.

Procedure di
naturalizzazione
corrette

Come si diventa Svizzeri?

La procedura di naturalizzazione comporta tre livelli. La nazionalità svizzera può essere acquisita nell'ambito di una **procedura ordinaria** solo se il Cantone e il Comune di domicilio lo decidono. Occorre, inoltre, disporre di un'autorizzazione della Confederazione che di norma è rilasciata soltanto se il richiedente risiede in Svizzera da almeno 12 anni, si è integrato nella comunità e si è familiarizzato con il modo di vita e gli usi e costumi del nostro Paese. Si esige inoltre che il candidato si conformi all'ordinamento giuridico svizzero e non comprometta la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

Il diritto federale non prevede alcun diritto alla naturalizzazione. Alcuni Cantoni, quali Zurigo, Basilea, Zugo o Ginevra, hanno sancito nella loro legislazione un diritto alla naturalizzazione per i giovani stranieri a determinate condizioni. I Cantoni e i Comuni possono prevedere condizioni di naturalizzazione ancora più severe di quelle previste dalla Confederazione. I Cantoni e quasi tutti i Comuni esigono per esempio che il richiedente soggiorni da un determinato numero di anni sul loro territorio.

Può normalmente beneficiare della procedura di **naturalizzazione agevolata** il candidato che ha un genitore svizzero o che è coniugato con un cittadino svizzero. In questi casi, la naturalizzazione compete alla Confederazione. Essa non è oggetto della presente iniziativa popolare.

Se si confronta il **numero annuo di naturalizzazioni** con l'insieme della popolazione residente in Svizzera, il tasso di naturalizzazione è relativamente elevato rispetto agli altri Paesi europei. Ma se si compara il numero delle persone naturalizzate con la popolazione straniera residente permanente, nel confronto internazionale il tasso di naturalizzazione in Svizzera è basso.

Contrariamente al Tribunale federale, gli autori dell'iniziativa popolare vedono nella naturalizzazione un atto puramente politico. Essi desiderano fare annullare le restrizioni imposte dal Tribunale federale. Chiedono in particolare di ripristinare le naturalizzazioni mediante scrutinio popolare. Ritengono, inoltre, che le decisioni non debbano essere né motivate né impugnabili. In tal modo, il candidato alla naturalizzazione non avrebbe più nessuna possibilità giuridica di ottenere informazioni sui motivi del rifiuto della sua richiesta.

Ritorno alla
situazione giuridica
anteriore al 2003

L'iniziativa chiede che le decisioni in materia di naturalizzazione dell'organo competente siano definitive per impedire che un'autorità indipendente – per esempio un tribunale – possa esaminarne la legalità. Una simile procedura potrebbe comportare violazioni dei diritti individuali garantiti dalla Costituzione federale, quali il divieto di discriminazione e di arbitrio.

Garanzie
costituzionali
minacciate

L'iniziativa si prefigge di dare agli aventi diritto di voto di ogni Comune il potere di decidere la procedura e l'organo competente per accordare il diritto di cittadinanza comunale. Tale competenza non deve essere limitata dal diritto cantonale. La semplice iscrizione della procedura di naturalizzazione nell'ordinamento comunale è sufficiente.

Ogni Comune
decide
autonomamente

Il disciplinamento proposto dall'iniziativa è contrario al sistema federalista svizzero. Il diritto comunale in materia di naturalizzazioni avrebbe la preminenza sul diritto cantonale e federale. Nessun altro settore prevede una simile normativa che non corrisponderebbe alla concezione attuale dell'ordinamento giuridico svizzero. Le procedure di naturalizzazione incontrerebbero ostacoli o agevolazioni molto diversi a seconda degli ordinamenti comunali.

Un'iniziativa
contraria al
sistema federalista
svizzero

Già prima del 2003, il numero di naturalizzazioni decise tramite votazione popolare era modesto rispetto al numero totale di naturalizzazioni. Solo pochi Comuni utilizzavano questa procedura (meno del 5%). I Comuni interessati hanno nel frattempo adeguato le loro procedure e sono ampiamente soddisfatti dei risultati.

Scarsa
importanza



Testo in votazione

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare federale «Per naturalizzazioni democratiche»

del 5 ottobre 2007

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale¹;

esaminata l'iniziativa popolare «per naturalizzazioni democratiche», depositata il 18 novembre 2005²;

visto il messaggio del Consiglio federale del 25 ottobre 2006³,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare del 18 novembre 2005 «per naturalizzazioni democratiche» è valida ed è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 38 cpv. 4 (nuovo)

⁴ Gli aventi diritto di voto di ciascun Comune stabiliscono nel regolamento comunale quale organo concede la cittadinanza comunale. Le decisioni di tale organo concernenti la concessione della cittadinanza comunale sono definitive.

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

¹ RS 101

² FF 2004 2137

³ FF 2006 8205

Argomenti del Comitato d'iniziativa

Si all'iniziativa – No a naturalizzazioni di massa

In Svizzera il **numero delle naturalizzazioni** sta decisamente **esplorendo**: fra il 1991 e il 2006 le naturalizzazioni sono aumentate di più di otto volte. Attualmente **ogni anno vengono naturalizzati oltre 50 000 cittadini stranieri** e solo un quarto di essi proviene dai Paesi dell'Unione europea. Ciò comporta una impegnativa lotta contro l'insufficienza d'integrazione e i problemi sociali.

La Confederazione e i Cantoni definiscono le condizioni che devono essere adempite per la concessione della cittadinanza svizzera e i Comuni prendono le relative decisioni. In Svizzera le decisioni in materia di naturalizzazione sono sempre state prese in maniera democratica. Questo sistema ha sempre dato buoni risultati. **Nessuno ha mai contestato che queste decisioni siano di natura politica.**

I Comuni hanno potuto decidere liberamente a quale organo attribuire tale competenza. In tal modo si è potuto tener conto della peculiarità dei vari Comuni. Queste decisioni democratiche devono essere rispettate. **Una decisione democratica non necessita mai di una motivazione o giustificazione**; solo così è garantito il principio della libertà di espressione.

A metà del 2003 il **Tribunale federale** si era pronunciato a sorpresa per il divieto di ricorrere alle urne e aveva preteso l'introduzione di un diritto di ricorso contro le decisioni negative. In proposito non sussiste però nessuna base legale a livello legislativo o costituzionale.

L'UDC ha quindi lanciato **l'iniziativa popolare «Per naturalizzazioni democratiche»** che persegue i seguenti obiettivi:

- **i singoli Comuni** sono i soli **competenti** a decidere in merito alle naturalizzazioni nell'ambito della procedura ordinaria. I cittadini di ogni Comune stabiliscono a quale organo compete la concessione o il rifiuto delle naturalizzazioni: il municipio, la commissione delle naturalizzazioni, il consiglio comunale oppure l'assemblea comunale;
- le decisioni di tale organo sono **definitive**. È esclusa la possibilità di ricorrere contro una decisione negativa.

Le persone contrarie all'iniziativa vogliono che le naturalizzazioni aumentino. L'UDC **si oppone alle naturalizzazioni di massa**. L'iniziativa per naturalizzazioni democratiche contribuisce a **rafforzare i diritti di partecipazione democratica**. I cittadini devono potersi esprimere anche in merito alle naturalizzazioni! Votate quindi **Si all'iniziativa popolare «Per naturalizzazioni democratiche»**.

Maggiori informazioni sul sito: www.naturalizzazioni.ch

Argomenti del Consiglio federale

L'iniziativa «Per naturalizzazioni democratiche» parte dal presupposto che i valori fondamentali non si applicano ovunque e a tutti nello stesso modo. La rivendicata soppressione del divieto di discriminazione e di arbitrio nell'ambito delle naturalizzazioni è contraria ai principi di un moderno Stato di diritto. L'adozione dell'iniziativa renderebbe prive di oggetto in numerosi Cantoni procedure efficaci e introdotte democraticamente. Il Consiglio federale respinge l'iniziativa in particolare per i seguenti motivi:

Il Consiglio federale ritiene che i candidati alla naturalizzazione abbiano diritto a procedure corrette e che le autorità competenti in materia siano tenute a rispettare i diritti fondamentali, segnatamente il divieto di discriminazione e di arbitrio. Chiunque desideri farsi naturalizzare e dichiara quindi la sua volontà di diventare Svizzero, con tutti i diritti e i doveri che ciò comporta, deve poter contare su un trattamento corretto e trasparente della sua domanda a livello comunale.

Evitare la
discriminazione
e l'arbitrio

Il titolo dell'iniziativa popolare sottintende che solo le naturalizzazioni decise in votazione popolare siano democratiche. A questo va obiettato che i Cantoni decidono secondo regole democratiche quale organo può procedere alle naturalizzazioni, per esempio l'assemblea comunale o un consiglio di naturalizzazione eletto democraticamente.

Legittimità
democratica
delle decisioni di
naturalizzazione

Una democrazia forte è basata su uno Stato di diritto funzionante che garantisca procedure corrette a tutti gli abitanti. Anche oggi, l'organo competente è libero di respingere una domanda di naturalizzazione a condizione di fornire una motivazione oggettiva – ad esempio una carente integrazione. Solo il rifiuto discriminatorio e arbitrario è inammissibile, per esempio il rifiuto di tutte le domande presentate da persone originarie di un determinato Paese, che hanno un determinato cognome, appartengono a una determinata religione o hanno la pelle di un determinato colore. Il diritto federale non prevede un diritto alla naturalizzazione.

Procedure conformi allo Stato di diritto, ma nessun diritto alla naturalizzazione

Secondo il diritto vigente l'autonomia comunale è garantita solo se prevista dal diritto cantonale. L'iniziativa infrange questa provata struttura federalista e priva i Cantoni della competenza di fissare le procedure di naturalizzazione a livello comunale. Ne risulterebbe una grande varietà di procedure e di competenze in questo ambito. Questa frammentazione del diritto potrebbe favorire, come in passato, un deprecato «turismo delle naturalizzazioni». L'iniziativa è contraria alla prassi attuale e al diritto costituzionale di numerosi Cantoni.

Preservare la struttura federalista

L'esclusione di un diritto di ricorso contro le decisioni discriminatorie in materia di naturalizzazione richiesta dall'iniziativa è contraria agli obblighi internazionali della Svizzera e priva la Costituzione della sua sostanza. La Costituzione federale garantisce a ogni persona la possibilità di interporre ricorso in caso di violazione dei suoi diritti e la protegge contro le discriminazioni a causa della sua origine.

Garantire i diritti fondamentali

Per tutte queste ragioni, Consiglio federale e Parlamento raccomandano di respingere l'iniziativa popolare «Per naturalizzazioni democratiche».

Iniziativa popolare

«Sovranità del popolo senza propaganda di governo»

La domanda che figura sulla scheda è la seguente:

Volete accettare l'iniziativa popolare

«Sovranità del popolo senza propaganda di governo»?

Consiglio federale e Parlamento raccomandano di respingere l'iniziativa.

Il Consiglio nazionale ha respinto l'iniziativa con 134 voti contro 61 e 3 astensioni, il Consiglio degli Stati con 38 voti contro 2 e 3 astensioni.

L'essenziale in breve

In Svizzera, la Costituzione federale protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto. Ciò implica che, per poter esercitare i loro diritti democratici fondamentali, gli aventi diritto di voto devono sapere su cosa si vota, conoscere i principali cambiamenti in gioco e gli argomenti dei fautori e dei contrari. Il dibattito pubblico ha un'importanza di prim'ordine nella formazione dell'opinione nel periodo che precede le votazioni. A questo dibattito partecipa anche il Consiglio federale che è tenuto a rispettare i principi di oggettività, trasparenza e proporzionalità.

Informazione
del Consiglio
federale prima
delle votazioni

Gli autori dell'iniziativa considerano le informazioni fornite dalle autorità federali in vista delle votazioni come propaganda. L'attività informativa del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale dovrebbe pertanto essere assolutamente vietata. Sarebbero ammesse unicamente le spiegazioni di voto del Consiglio federale e un'unica breve informazione del responsabile del Dipartimento competente.

Che cosa chiede
l'iniziativa?

Anche in caso di accettazione dell'iniziativa, la Costituzione obbliga il Consiglio federale a informare tempestivamente e dettagliatamente l'opinione pubblica sulla propria attività. Tuttavia, dopo il voto finale del Parlamento, il Consiglio federale non potrebbe praticamente più esprimersi sugli oggetti in votazione. Il dibattito pubblico sarebbe però lacunoso se un attore politico importante che conosce a fondo la tematica, ne fosse escluso.

Conseguenze
dell'iniziativa

Nel caso in cui l'iniziativa venga respinta, il Parlamento ha adottato un controprogetto indiretto all'iniziativa stessa. Questo controprogetto iscrive nella legge il dovere di informazione del Consiglio federale e definisce i principi che devono reggere l'informazione fornita dalle autorità federali in vista delle votazioni.

Controprogetto
indiretto

Il Consiglio federale e il Parlamento respingono l'iniziativa poiché la sua accettazione minaccerebbe la libera formazione dell'opinione dei votanti.

Posizione del
Consiglio federale
e del Parlamento

Il progetto in dettaglio

I cittadini svizzeri votano più volte all'anno su temi federali. Il dibattito pubblico è necessario alla libera formazione dell'opinione degli aventi diritto di voto nel periodo che precede le votazioni. Anche il Consiglio federale partecipa a questo dibattito contribuendo in tal modo a completare l'idea che i cittadini possono farsi del tema in votazione.

Dibattito pubblico
quale condizione
per la formazione
dell'opinione

Nel confronto politico che precede le votazioni, fautori e avversari di un oggetto (siano essi partiti, associazioni o privati cittadini) sono fundamentalmente liberi di scegliere i propri mezzi. Non così il Consiglio federale e l'Amministrazione federale: questi infatti devono attenersi ai principi di oggettività, trasparenza e proporzionalità. La propaganda non è ammessa.

Principi che
reggono
l'informazione
prima delle
votazioni

L'iniziativa intende limitare ulteriormente l'attività informativa del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale prima delle votazioni. Sarebbero ammesse unicamente le spiegazioni di voto del Consiglio federale e un'unica breve informazione alla popolazione da parte del responsabile del dipartimento competente.

Obiettivi
dell'iniziativa

In base all'iniziativa, inoltre, una volta conclusi i dibattiti parlamentari, il Consiglio federale, i quadri superiori dell'Amministrazione federale e gli uffici della Confederazione non potrebbero più esprimersi in merito a un testo sottoposto a votazione. Nel contempo sarebbe rigorosamente vietato alla Confederazione condurre e finanziare campagne informative sui temi in votazione.

L'iniziativa impone alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni di pubblicare la data della votazione almeno sei mesi prima e di mettere gratuitamente a disposizione dei cittadini il testo in vigore e il testo in votazione. In caso d'accettazione dell'iniziativa, infine, il legislatore dovrà prevedere entro due anni sanzioni in caso di violazione dei diritti politici.

Se l'iniziativa venisse accettata, il Consiglio federale e l'Amministrazione federale non potrebbero più esprimersi durante la campagna che precede le votazioni. Ai consiglieri federali non sarebbe più concesso, ad esempio, partecipare ai dibattiti alla televisione o presenziare alle assemblee dei delegati dei loro partiti. Sarebbe loro vietato anche rilasciare interviste sugli oggetti in votazione ed esprimere il loro parere sui diversi argomenti presentati. Inoltre, i dipartimenti, gli uffici federali e il Parlamento non potrebbero più pubblicare informazioni complementari inerenti alle votazioni, né in forma stampata né in Internet.

Conseguenze
dell'iniziativa

L'iniziativa contiene alcune ambiguità che rischiano di porre determinati problemi in fase di attuazione.

Ambiguità nel testo
dell'iniziativa

Non è chiaro se basterebbe pubblicare in Internet i testi legislativi relativi a una votazione o se, oltre ai testi in votazione, occorrerebbe inviare ogni volta a tutti gli aventi diritto di voto anche tutti i testi in vigore in forma stampata. In quest'ultimo caso l'onere finanziario supplementare per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni sarebbe notevole; in caso di progetti di ampia portata, ciò potrebbe significare l'invio di un pacchetto con centinaia di pagine.

La disposizione in base alla quale la data delle votazioni deve essere pubblicata almeno sei mesi prima avrebbe come conseguenza che determinate leggi federali dichiarate urgenti non potrebbero essere votate entro un anno, come sancito dalla Costituzione federale. Non è chiaro inoltre come questo termine di sei mesi possa essere applicato nei Cantoni e nei Comuni.

Nel corso degli ultimi anni, il Parlamento si è occupato più volte del modo in cui il Consiglio federale e l'Amministrazione federale informano la popolazione: esso vuole una legge che preveda principi direttivi al posto di divieti. La legge votata dal Parlamento quale controprogetto indiretto obbliga il Consiglio federale a informare la popolazione e fissa i principi che reggono questa attività informativa nell'ambito delle

Controprogetto
indiretto

votazioni: il Consiglio federale deve informare in modo oggettivo, trasparente e proporzionale. La propaganda è vietata e anche questo principio sarà sancito dalla legge. Il disegno legislativo precisa inoltre che il Consiglio federale non può difendere raccomandazioni di voto divergenti da quelle formulate dall'Assemblea federale.

Il termine di referendum concernente il controprogetto indiretto inizierà a decorrere soltanto in caso di non accettazione dell'iniziativa «Sovranità del popolo senza propaganda di governo». È pertanto possibile che i cittadini siano nuovamente chiamati a votare sulle attività informative del Consiglio federale.



Testo in votazione

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo»

del 21 dicembre 2007

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale¹;
esaminata l'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda
di governo», depositata l'11 agosto 2004²;

visto il messaggio del Consiglio federale del 29 giugno 2005³,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare dell'11 agosto 2004 «Sovranità del popolo senza propaganda di governo» è valida ed è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 34 cpv. 3 e 4 (nuovi)

³ A dibattiti parlamentari ultimati, la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto sono protette in particolare con le seguenti misure:

- a. il Consiglio federale, i quadri superiori dell'amministrazione federale e gli uffici federali si astengono da qualsiasi attività informativa e di propaganda. In particolare si astengono da attività mediatiche come pure dalla partecipazione a manifestazioni informative e manifestazioni riguardanti la votazione. Ne fa eccezione un unico breve comunicato rivolto alla popolazione dal capo del dipartimento interessato;
- b. la Confederazione si astiene dal finanziare, attuare e sostenere campagne d'informazione e di propaganda in vista di votazioni, come pure da qualsiasi produzione, pubblicazione o finanziamento di materiale informativo e propagandistico. Ne fa eccezione un opuscolo informativo per i cittadini aventi diritto di voto con le spiegazioni del Consiglio federale. L'opuscolo deve tener conto in maniera equilibrata degli argomenti favorevoli e contrari;
- c. la data della votazione va pubblicata almeno con sei mesi di anticipo;

¹ RS 101

² FF 2004 4289

³ FF 2005 3935



d. agli aventi diritto di voto vanno messi gratuitamente a disposizione il testo sottoposto alla votazione come pure quello in vigore.

⁴ La legge prevede entro due anni sanzioni in caso di violazione dei diritti politici.

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

Argomenti del comitato d'iniziativa

- L'iniziativa «Sovranità del popolo senza propaganda di governo» **si propone di dare al cittadino la possibilità di decidere in modo positivo sul nostro futuro.** Essa favorisce la chiarezza e avvicina la nostra democrazia al singolo cittadino rendendogliela più comprensibile.
- L'iniziativa garantisce la libertà di opinioni e la democrazia diretta. Essa **elimina la propaganda superflua delle autorità.**
- L'iniziativa offre il proprio sostegno a un'informazione aperta, corretta e onesta e **impedisce campagne statali nelle votazioni popolari.**
- Il Consiglio federale deve **prendere il popolo sul serio e non comportarsi come un partito politico** che si batte per vincere la votazione.

L'iniziativa e il suo contesto

L'Amministrazione federale influenza sempre più pesantemente il processo di formazione delle opinioni in vista di votazioni importanti come quelle relative alla moratoria in materia di tecnologia genetica, alla legge sul mercato dell'energia elettrica, alla legge sul lavoro oppure alla nuova Costituzione federale. Con l'autorità che le deriva dal rivestire un ruolo ufficiale, afferma che «dobbiamo vincere questa votazione!». Gli uffici federali, le agenzie di relazioni pubbliche e di pubblicità vengono incaricati di condurre la campagna che precede la votazione in modo da sostenere la posizione assunta dal Consiglio federale. Questa situazione non è conforme alla prassi democratica in uso nel nostro Paese e viola sempre più spesso il diritto fondamentale alla libera formazione dell'opinione.

Non si vuole proibire al Consiglio federale di esprimersi. Al contrario! L'iniziativa chiede al Consiglio federale di informare i cittadini in modo tempestivo, completo e corretto, evitando di sprecare risorse finanziarie pubbliche per inutili azioni di propaganda e per campagne di votazione scorrette.

Il Consiglio federale si comporta vieppiù come i partiti e considera come «avversari» una parte degli aventi diritto di voto. I «perdenti» di queste vigorose campagne appartengono a tutte le parti politiche.

Il controprogetto proposto dal Parlamento va esattamente nella direzione opposta. Verrebbe data forma legale alla possibilità di violare la separazione dei poteri e verrebbe ancor più compromessa la libera formazione dell'opinione. La sovranità del popolo protegge la Svizzera dal rischio di scivolare verso una democrazia pilotata.

Noi Svizzeri non possiamo permettere che vengano posti limiti alla libera formazione dell'opinione. L'iniziativa chiede perciò che l'informazione diretta a tutti i cittadini sia aperta, corretta e onesta.

Maggiori informazioni sul sito: www.freie-meinung.ch

Argomenti del Consiglio federale

La libera formazione della volontà sulla base di un dibattito pubblico costituisce un elemento fondamentale della democrazia diretta. In questo dibattito il Consiglio federale deve presentare e motivare in modo oggettivo la propria politica e le decisioni del Parlamento. È importante che i membri del Consiglio federale possano farlo anche a diretto contatto con la popolazione. Questo dialogo costante fra i cittadini da una parte e il Consiglio federale e l'Amministrazione, dall'altra, non dovrebbe essere interrotto di colpo prima delle votazioni. Il Consiglio federale propone di respingere l'iniziativa per le seguenti ragioni:

I cittadini hanno il diritto di formarsi un'opinione e di raccogliere informazioni in tutta libertà. Questo diritto sarebbe rimesso in discussione se l'opinione del Consiglio federale non fosse comunicata loro nella fase più intensa di questo processo durante il quale ognuno si forma un'opinione. La libera formazione dell'opinione sarebbe minacciata se il Consiglio federale non potesse partecipare ai dibattiti pubblici, né rispondere alle domande, né sciogliere le incertezze, né reagire a nuovi argomenti e nemmeno mettere in evidenza i nessi e le conseguenze dell'oggetto in votazione. L'iniziativa mette in pericolo questo diritto costituzionale di primaria importanza.

Garantire la libera formazione dell'opinione

L'accettazione dell'iniziativa avrebbe conseguenze di ampia portata: il Consiglio federale potrebbe certamente ancora rivolgersi ai cittadini con una breve informazione e con le spiegazioni di voto. Per contro, gli interventi nei media e la partecipazione a eventi connessi alle votazioni gli sarebbero espressamente vietati. Non potrebbe nemmeno reagire ad affermazioni infondate. Il Consiglio federale ritiene che queste limitazioni siano eccessive: in Svizzera non si ha l'abitudine di impedire a chi partecipa a un dibattito di esprimersi.

Nessun divieto d'espressione

Nella nostra democrazia diretta le campagne che precedono le votazioni possono basarsi sui dibattiti pubblici, sugli annunci nella stampa, sui cartelloni pubblicitari o sugli spazi riservati alle lettere dei lettori. Le associazioni, i partiti o i privati cittadini possono utilizzare questi canali per condurre le campagne politiche ed esercitare una determinata propaganda in vista della votazione. Per contro, già attualmente il Consiglio federale e l'Amministrazione federale non possono comportarsi come partiti politici: il contenuto dell'informazione ufficiale deve essere corretto ed equilibrato. Alle autorità inoltre non è concesso di pubblicare annunci nella stampa o finanziare campagne mediante cartelloni pubblicitari.

Già oggi non è ammessa la propaganda

L'iniziativa non considera il fatto che l'informazione non è una strada a senso unico. Essa misconosce anche il bisogno crescente dei cittadini di essere informati. Se venisse accettata, priverebbe di risposte, in forma elettronica o stampata, proprio quei cittadini che si interessano alla politica e che desiderano saperne di più. Il Consiglio federale e l'Amministrazione federale non potrebbero nemmeno più rispondere alle domande rivolte loro direttamente.

Non lasciare senza risposta le domande dei cittadini

Alla fine del 2007, il Parlamento ha votato un controprogetto indiretto all'iniziativa: esso sancisce a livello legislativo il dovere d'informazione del Consiglio federale prima delle votazioni, nonché i principi – già oggi in vigore – dell'oggettività, della trasparenza e della proporzionalità che devono reggere l'informazione delle autorità. Il controprogetto precisa inoltre che il Consiglio federale non può difendere una raccomandazione di voto divergente da quella dell'Assemblea federale. Entrerà in vigore qualora l'iniziativa non venga accolta e un referendum non venga lanciato.

Il controprogetto è più adeguato agli scopi perseguiti

Per tutte queste ragioni, Consiglio federale e Parlamento raccomandano di respingere l'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo».

Articolo costituzionale «Per qualità ed economicità nell'assicurazione malattie»

(controprogetto all'iniziativa popolare «Sì al ribasso dei premi delle casse malati nell'assicurazione di base», ritirata)

La domanda che figura sulla scheda è la seguente:

Volete accettare l'**articolo costituzionale «Per qualità ed economicità nell'assicurazione malattie»?**
(controprogetto all'iniziativa popolare «Sì al ribasso dei premi delle casse malati nell'assicurazione di base», ritirata)

Il Consiglio federale e il Parlamento raccomandano di accettare l'articolo costituzionale.

Il Consiglio nazionale ha approvato il progetto con 133 voti contro 63 e 2 astensioni, il Consiglio degli Stati con 29 voti contro 13 e 1 astensione.

L'essenziale in breve

L'iniziativa popolare «Sì al ribasso dei premi delle casse malati nell'assicurazione di base» si prefiggeva una riduzione dei premi che si sarebbe dovuta ottenere, tra l'altro, anche mediante una riduzione del catalogo delle prestazioni. Il testo dell'iniziativa non precisava tuttavia di quali prestazioni si trattasse.

Il Parlamento respinge l'iniziativa popolare...

Il Parlamento si è pronunciato contro questa iniziativa. Nel corso delle deliberazioni ha tuttavia elaborato un controprogetto che riprende alcuni obiettivi dell'iniziativa popolare e sancisce nella Costituzione i principi essenziali dell'assicurazione malattie sociale. Per questo motivo, il comitato d'iniziativa ha ritirato l'iniziativa. È quindi sottoposto al voto soltanto il controprogetto.

...e propone un controprogetto

Il Parlamento ritiene opportuno disciplinare a livello costituzionale gli elementi e i principi essenziali sui quali si fonda l'assicurazione malattie sociale. In tal modo, intende dare a quest'ultima un orientamento tale da garantire cure sanitarie accessibili a tutti e a prezzi adeguati. La concorrenza tra gli assicuratori (casse malati) e i fornitori di prestazioni (ospedali, medici ecc.), nonché la qualità e l'economicità delle prestazioni figureranno quindi nella Costituzione quali principi essenziali dell'assicurazione malattie sociale.

Principi sanciti nella Costituzione

Anche il controprogetto ha sollevato critiche in Parlamento. Queste vertevano soprattutto sul fatto che il controprogetto è stato elaborato in gran fretta, senza il necessario coinvolgimento degli attori interessati, in particolare dei Cantoni. Inoltre, secondo le critiche formulate, non tutte le disposizioni meritano di figurare nella Costituzione, mentre alcuni principi importanti, quale la solidarietà, mancano nel controprogetto.

Critiche su
procedura
e contenuti

Inizialmente il Consiglio federale riteneva che la disposizione costituzionale vigente fosse sufficiente. Ora sostiene tuttavia il controprogetto del Parlamento perché va nella giusta direzione.

Posizione
del Consiglio
federale

Il progetto in dettaglio

In materia di salute, la Costituzione federale recita che la Confederazione emana prescrizioni sull'assicurazione contro le malattie e che può dichiararne obbligatoria l'affiliazione, in generale o per singoli gruppi della popolazione. I principi dell'assicurazione malattie sociale vengono fissati a livello legislativo, in primo luogo nella legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal). Quest'ultima disciplina in particolare l'obbligo di assicurarsi, il finanziamento solidale dell'assicurazione malattie, l'ammissione delle casse malati e dei fornitori di prestazioni, l'ampiezza del catalogo delle prestazioni, la libertà di scelta dell'assicuratore e dei fornitori di prestazioni, nonché i contributi dell'ente pubblico. Inoltre, l'assicurazione malattie è già orientata sui principi della concorrenza regolamentata e della trasparenza.

Assicurazione
malattie:
disposizioni
vigenti

Conformemente al nuovo articolo costituzionale, la Confederazione emana disposizioni sull'assicurazione malattie. Quest'ultima comprende un'assicurazione delle cure medico-sanitarie e può includere anche un'assicurazione di indennità giornaliera. L'assicurazione delle cure medico-sanitarie garantisce prestazioni in caso di malattia e maternità e può altresì prevedere prestazioni nei confronti delle persone bisognose di essere assistite o prestazioni in caso di infortunio.

Il nuovo articolo
costituzionale

Il nuovo articolo costituzionale menziona esplicitamente diversi importanti principi che sono già validi attualmente. Le prestazioni a carico dell'assicurazione delle cure medico-sanitarie devono essere efficaci, appropriate ed economiche. I fornitori di prestazioni (ospedali, medici ecc.) devono fornire prestazioni di qualità. D'altro canto, l'assicurazione malattie è orientata ai principi della concorrenza e della trasparenza. Viene inoltre favorita la responsabilità individuale. Il diritto degli assicurati alla libera scelta delle casse malati riconosciute e dei fornitori di prestazioni autorizzati è garantito nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. L'obbligo di assicurarsi non è espressamente regolamentato, ma non è nemmeno messo in discussione.

Principi che
reggono
l'assicurazione
malattie

La Confederazione e i Cantoni provvederanno insieme a garantire un sistema di sanità pubblica economico e di qualità, nonché a coordinare le misure che intendono adottare. Ciò non comporta tuttavia un trasferimento delle competenze, nel settore della sanità, dai Cantoni alla Confederazione né, nel settore dell'assicurazione delle cure medico-sanitarie, dalla Confederazione ai Cantoni. L'obiettivo consiste piuttosto nel garantire, grazie a sforzi concertati, la qualità e l'economicità delle cure sanitarie nell'ambito dell'assicurazione malattie.

Coordinamento
delle misure
di Confederazione
e Cantoni

L'assicurazione delle cure medico-sanitarie sarà finanziata, come finora, dai premi e dalla partecipazione alle spese da parte degli assicurati, nonché dai contributi dell'ente pubblico. Per contro, con l'accettazione del controprogetto i contributi pubblici non saranno più versati ai fornitori di prestazioni (soprattutto gli ospedali), bensì all'organismo che finanzia le prestazioni. Questo finanziamento è oggi assicurato dalle casse malati. Questa nuova disposizione getta le basi del cosiddetto sistema di finanziamento monistico, secondo cui le prestazioni ospedaliere sono finanziate da un'unica fonte e non più, come avviene attualmente, dalle casse malati e dall'ente pubblico (cosiddetto sistema dualistico).

Finanziamento
dell'assicurazione
delle cure
medico-sanitarie

Il nuovo articolo costituzionale non contiene disposizioni concernenti la determinazione dei premi. Menziona tuttavia espressamente la riduzione dei premi quale compito congiunto di Confederazione e Cantoni. Queste riduzioni continueranno a essere concesse in base alla situazione economica degli assicurati, nel rispetto del principio della solidarietà.

Premi
e riduzione
dei premi



Testo in votazione

Controprogetto dell'Assemblea federale all'iniziativa popolare «Sì al ribasso dei premi delle casse malati nell'assicurazione di base»

Estratto del Decreto federale del 21 dicembre 2007

L'Assemblea federale propone di modificare come segue la Costituzione federale^{1,2}

Art. 117 Assicurazione contro gli infortuni

¹ La Confederazione emana prescrizioni sull'assicurazione contro gli infortuni.

² Può dichiararne obbligatoria l'affiliazione, in generale o per singoli gruppi della popolazione.

Art. 117a Assicurazione contro le malattie (*nuovo*)

¹ La Confederazione emana prescrizioni sull'assicurazione contro le malattie.

² L'assicurazione contro le malattie comprende un'assicurazione delle cure medico-sanitarie; può altresì comprendere un'assicurazione d'indennità giornaliera. L'assicurazione delle cure medico-sanitarie prevede prestazioni in caso di malattia e di maternità; può prevedere anche prestazioni nei confronti delle persone bisognose d'essere assistite e prestazioni in caso di infortunio.

³ Quando legifera la Confederazione osserva i principi seguenti:

- a. le cure medico-sanitarie assicurate devono essere efficaci, appropriate ed economiche;
- b. l'assicurazione contro le malattie s'impronta ai principi della concorrenza e della trasparenza; dev'essere promossa l'autoresponsabilità degli assicurati;
- c. gli assicuratori che intendono esercitare nell'ambito dell'assicurazione contro le malattie sottostanno a una procedura di ammissione;
- d. le condizioni alle quali i fornitori di prestazioni possono operare a carico dell'assicurazione delle cure medico-sanitarie sono stabilite in modo da garantire la fornitura di prestazioni di elevata qualità nonché la concorrenza.

⁴ La Confederazione può dichiarare obbligatoria l'affiliazione all'assicurazione contro le malattie, in generale o per singoli gruppi della popolazione. Nel caso dell'assicurazione obbligatoria per le cure medico-sanitarie, le persone tenute ad assicurarsi possono scegliere liberamente tra gli assicuratori e i fornitori di prestazioni ammessi a esercitare nell'ambito dell'assicurazione contro le malattie.

¹ RS 101

² Questo testo è il controprogetto del Consiglio federale e del Parlamento all'iniziativa popolare «Sì al ribasso dei premi delle casse malati nell'assicurazione di base», la quale è stata ritirata a favore delle seguenti disposizioni.

⁵ Nell'esecuzione dell'assicurazione contro le malattie, la Confederazione e i Cantoni, nell'ambito delle loro competenze, provvedono congiuntamente a garantire un sistema sanitario di elevate qualità ed economicità e coordinano le loro misure.

⁶ L'assicurazione delle cure medico-sanitarie è finanziata con i premi e la partecipazione alle spese degli assicurati nonché con contributi dell'ente pubblico, versati all'organismo che finanzia le prestazioni. La Confederazione e i Cantoni prevedono riduzioni dei premi tenendo conto delle condizioni economiche degli assicurati.

L'Assemblea federale raccomanda al Popolo e ai Cantoni di accettare il controprogetto.

Le deliberazioni in Parlamento

Il Consiglio federale e il Parlamento hanno respinto l’iniziativa popolare «Sì al ribasso dei premi delle casse malati nell’assicurazione di base». Il Parlamento ha tuttavia deciso di opporvi il controprogetto intitolato «Per qualità ed economicità nell’assicurazione malattie». Intende in tal modo sancire l’orientamento dell’assicurazione malattie nella Costituzione. Dopo qualche esitazione iniziale, il Consiglio federale sostiene il controprogetto.

Il Parlamento ha colto l’occasione offerta dall’iniziativa popolare per sancire nella Costituzione gli elementi e i principi essenziali dell’assicurazione malattie, in particolare dell’assicurazione delle cure medico-sanitarie. Vista la sua importanza per l’intero sistema sanitario, ritiene infatti giustificato che questa importante branca dell’assicurazione sociale sia disciplinata nella Costituzione.

Iscrizione
nella Costituzione
federale

Il controprogetto pone l’accento sulla qualità e l’economicità delle prestazioni a carico dell’assicurazione malattie. Prevede inoltre, espressamente, che l’assicurazione malattie sia retta dai principi della concorrenza e della trasparenza. Fissando questi principi essenziali, il Parlamento intende dare un nuovo orientamento all’assicurazione malattie. Il rafforzamento della concorrenza tra gli assicuratori e tra i fornitori di prestazioni dovrebbe influire positivamente sulla qualità e sul prezzo delle prestazioni. Le regolamentazioni statali devono essere limitate allo stretto necessario.

Concorrenza,
economicità
e qualità

Il Parlamento si è inoltre espresso a favore del fatto che, nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria delle cure medicosanitarie, gli assicurati possano scegliere liberamente tra gli assicuratori malattia riconosciuti e i fornitori di prestazioni autorizzati. Nel corso delle deliberazioni ha tuttavia espressamente sottolineato che anche in futuro potrebbe essere mantenuta la possibilità di limitare la libera scelta dei fornitori di prestazioni su base volontaria per certe forme d'assicurazione. Lo stesso vale per la possibilità di designare, per determinate categorie di persone quali i richiedenti l'asilo, assicuratori malattia che offrono forme particolari d'assicurazione.

Libertà
di scelta

Il principio della libertà di contrarre non è esplicitamente menzionato nell'articolo costituzionale. Quest'ultimo non precisa pertanto se gli assicuratori malattia dovranno collaborare, come finora, con tutti i fornitori di prestazioni (obbligo di contrarre) o se potranno operare una scelta. Nelle deliberazioni parlamentari ha suscitato controversie la questione di sapere se e in che misura si possa desumere la libertà di contrarre dall'articolo costituzionale. Quest'ultimo pone l'accento sulla concorrenza nell'assicurazione malattie, sia in modo generale che in relazione all'autorizzazione dei fornitori di prestazioni. La libertà di contrarre dovrebbe in ogni caso essere disciplinata a livello di legge.

Libertà
di contrarre

Nel corso delle deliberazioni, il livello attuale delle prestazioni dell'assicurazione malattie non è stato essenzialmente messo in discussione. L'esigenza della qualità presuppone che le prestazioni rispettino rigorosamente i criteri dell'efficacia, dell'adeguatezza e dell'economicità.

Entità
delle prestazioni

Una minoranza dei parlamentari ritiene che non sia opportuno fissare in dettaglio nella Costituzione i principi che reggono l'assicurazione malattie. Ritengono che si sarebbe quanto meno dovuto prendere più tempo e coinvolgere tutte le istanze e le organizzazioni che svolgono un ruolo importante nell'assicurazione malattie e nel settore della salute. Per quanto riguarda la scelta dei contenuti e dei principi dell'assicurazione malattie, si sarebbe dovuto condurre una discussione approfondita con i Cantoni e altre cerchie interessate. Secondo detta minoranza il progetto sarebbe poco equilibrato per il fatto che pone l'accento sulla concorrenza. Infine, ha suscitato vive controversie la disposizione secondo cui i contributi pubblici saranno versati all'organismo che finanzia le prestazioni.

Critiche
al progetto

Durante le deliberazioni sull'iniziativa popolare, il Consiglio federale si è pronunciato contro l'elaborazione di un controprogetto a livello costituzionale, ritenendola inutile e temendo che potesse ritardare ulteriormente le revisioni legislative in corso. Ha inoltre deplorato che l'articolo costituzionale sia stato approvato in gran fretta, senza adottare la consueta procedura consensuale. Tuttavia, ritenendo che l'articolo costituzionale elaborato dal Parlamento vada globalmente nella giusta direzione, il Consiglio federale aderisce ora al parere del Parlamento e raccomanda l'accettazione del nuovo articolo costituzionale.

Posizione
del Consiglio
federale

Per tutte queste ragioni, Consiglio federale e Parlamento raccomandano di accettare il progetto «Per qualità ed economicità nell'assicurazione malattie».

PP
Impostazione

Invii non recapitabili: rimandare al controllo degli abitanti del comune

Raccomandazioni di voto

Consiglio federale e Parlamento vi raccomandano di votare come segue il 1° giugno 2008:

- No all'iniziativa popolare
«Per naturalizzazioni democratiche»
- No all'iniziativa popolare
«Sovranità del popolo senza propaganda di governo»
- Sì all'articolo costituzionale
«Per qualità ed economicità nell'assicurazione malattie» (controprogetto all'iniziativa popolare «Sì al ribasso dei premi delle casse malati nell'assicurazione di base», ritirata)

Chiusura redazionale:
20 febbraio 2008
Edito dalla
Cancelleria federale

Per maggiori informazioni:
www.admin.ch
www.parlamento.ch
www.ch.ch