

86.029

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «per la consultazione
del popolo in materia di spese militari (referendum
sulle spese militari)»**

del 7 maggio 1986

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Col presente messaggio vi domandiamo di sottoporre alla votazione popolare l'iniziativa popolare «per la consultazione del popolo in materia di spese militari (referendum sulle spese militari)» senza controprogetto e con proposta di rigetto.

Il disegno di decreto federale è allegato.

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

7 maggio 1986

In nome del Consiglio federale svizzero:
Il presidente della Confederazione, Egli
Il cancelliere della Confederazione, Buser



Compendio

L'iniziativa intesa a introdurre nella Costituzione un diritto di referendum sulle spese militari è stata depositata il 19 maggio 1983 con 111 126 firme valide. Domanda la possibilità del referendum per tutti i crediti d'impegno del Dipartimento militare federale concernenti l'acquisto di materiale bellico, le costruzioni, l'acquisto di terreni, come pure programmi di ricerca, di sviluppo e sperimentali. La votazione ha da essere indetta quando ciò sia domandato da 50 000 aventi diritto di voto o da otto Cantoni contro gli stanziamenti di credito dell'Assemblea federale.

Già nel 1977 il Consiglio federale, in risposta a un postulato del gruppo socialista, si era opposto, per motivi di diritto costituzionale, per motivi di fondo e di politica della difesa, all'introduzione del referendum in materia di spese militari. Più tardi il Consiglio nazionale rifiutava a forte maggioranza di dar seguito all'iniziativa Herczog (POCH) del 12 dicembre 1979 che perseguiva lo stesso scopo. Precedentemente altri interventi analoghi erano già stati respinti. Va segnatamente menzionata la votazione popolare del 30 settembre 1956, nella quale era fallita nettamente l'introduzione di un referendum generale concernente le spese della Confederazione.

Nella Confederazione la sovranità in materia di bilancio spetta esclusivamente alle Camere federali. Un referendum finanziario parziale in materia di spese d'armamento costituirebbe un corpo estraneo nella Costituzione e inoltre comprometterebbe l'unità della materia. È pertanto giusto che l'idea di introdurlo sia già stata respinta a parecchie riprese. D'altronde, la quota delle spese militari nel bilancio della Confederazione è fortemente diminuita dagli anni sessanta e il loro tasso d'incremento è inferiore a quello medio delle altre spese.

Instaurando il diritto di referendum in materia di spese militari si correbbe il rischio di sottoporre a influenze aleatorie l'esecuzione di progetti pianificati da lungo tempo. Nell'insieme il prezzo dell'armamento aumenterebbe in quanto è praticamente certo che i fornitori coprirebbero con aumenti i rischi inerenti ai termini prolungati. Inoltre potrebbero venir soppressi posti di lavoro nell'industria indigena.

Siccome il materiale d'armamento e la costruzione d'opere militari, in numerosi particolari, sono necessariamente sottoposti all'obbligo del segreto, sarebbe difficile informare sufficientemente il cittadino per la votazione; la pretesa estensione del diritto di partecipazione di quest'ultimo sarebbe quindi solo apparente e in realtà molto insoddisfacente perché egli difficilmente potrebbe farsi un'opinione approfondita.

D'altra parte la politica di sicurezza svizzera, fondata sulla dissuasione, potrebbe pure venir compromessa. All'estero, dove la partecipazione parla-

mentare in materia d'armamento è marcatamente meno sviluppata e dove tantomeno si indicano votazioni popolari in questo campo, l'innovazione in questione potrebbe essere interpretata come un indebolimento della solida volontà tradizionale di difesa della Svizzera.

Per questi motivi, il Consiglio federale propone la reiezione dell'iniziativa.

1 Tenore, riuscita e validità**11 Tenore**

L'iniziativa è del tenore seguente:

L'articolo 89 capoverso 2 della Costituzione federale è completato come segue:

² Le leggi federali, i decreti federali di carattere obbligatorio generale e i decreti federali semplici che contemplano crediti d'impegno per l'acquisto di materiale bellico, per costruzioni militari, per acquisti di terreno o per programmi di ricerca, di sviluppo o sperimentali del Dipartimento militare federale devono essere sottoposti al popolo per l'accettazione o il rifiuto, quando ciò sia domandato da 50 000 cittadini svizzeri aventi diritto di voto oppure da otto Cantoni.

12 Riuscita

L'iniziativa popolare «per la consultazione del popolo in materia di spese militari (referendum sulle spese militari)» è stata depositata il 19 maggio 1983, in forma di progetto elaborato. Con decisione del 4 luglio 1983 (FF 1983 II 1146), la Cancelleria federale ha constatato la sua riuscita formale. L'iniziativa ha soddisfatto il requisito delle 100 000 firme valide di cui all'articolo 121 capoverso 2 della Costituzione. Su 114 405 firme depositate, 111 126 erano infatti valide.

L'iniziativa comprende una clausola di ritiro che permette al suo comitato di rinunciarvi senza riserve, per decisione della maggioranza semplice dei suoi membri.

13 Validità

Un'iniziativa può rivestire la forma di proposta generale o di progetto elaborato (art. 121 cpv. 4 Cost.); le forme miste non sono ammesse, conformemente all'articolo 75 capoverso 3 della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (RS 161.1). La presente iniziativa è concepita sotto forma di progetto elaborato e rispetta il principio dell'unità della forma.

Secondo l'articolo 121 capoverso 3 della Costituzione federale, un'iniziativa deve concernere soltanto un oggetto, come è appunto il caso per la presente. L'oggetto è realizzabile e l'iniziativa è quindi valida.

2 Antecedenti**21 Origine del referendum in materia di spese militari**

L'idea di un referendum finanziario concernente soltanto i progetti d'armamento fu lanciata verso il 1975. Il 24 marzo 1977, il gruppo socialista del Consiglio nazionale depositava un postulato contenente, tra l'altro, la questione seguente:

Non sarebbe opportuno sottoporre anche i decreti federali sui programmi d'armamento a referendum, onde migliorare il clima politico in seno al nostro esercito e accrescere le responsabilità politiche dei cittadini? Quali sarebbero secondo il Consiglio federale i vantaggi e gli inconvenienti di questa soluzione?

Il 3 ottobre 1977 il nostro Collegio presentava il suo rapporto (FF 1977 III 480), nel quale si pronunciava contro il referendum per motivi di diritto costituzionale, per motivi di fondo e di politica militare. Le Camere presero conoscenza della nostra posizione nel corso del 1978 e vi aderirono. Il Consiglio degli Stati, all'unanimità, e il Consiglio nazionale, con 102 voti contro 23.

Il 12 dicembre 1979 il consigliere nazionale Herczog depositava un'iniziativa parlamentare, in forma di proposta generale, che domandava il diritto di referendum in materia di programmi d'armamento e aveva il tenore seguente:

Occorre creare le condizioni giuridiche che permettano di sottoporre al referendum facoltativo i decreti federali concernenti l'acquisto di materiale bellico (programmi d'armamento) quando il credito da stanziare sia superiore a cento milioni di franchi. L'adozione di decreti urgenti in virtù dell'articolo 89^{bis} della Costituzione non è ammessa. Inoltre, la presente disposizione non è applicabile in periodo di servizio attivo.

La maggioranza della commissione del Consiglio nazionale, incaricata dell'esame preliminare di detta iniziativa, rifiutò il referendum facoltativo limitato ai decreti federali relativi ai programmi d'armamento.

Il 18 marzo 1981, il Consiglio nazionale, con 126 voti contro 22, non diede seguito all'iniziativa e la tolse di ruolo.

Nel 1980, il Partito socialista svizzero (PSS) lanciava l'iniziativa che domandava il diritto di referendum in materia di spese militari. La raccolta delle firme poté iniziare nel 1981. Entro il termine prescritto, in maggio del 1983, il comitato d'iniziativa raccolse però appena 82 000 firme. Il numero richiesto fu poi raggiunto con l'aiuto di gruppi che non dipendevano dal comitato.

22 Tentativi precedenti in vista di ottenere il diritto di referendum in materia finanziaria e la limitazione delle spese militari

Contrariamente ai Cantoni e ai Comuni, la Confederazione non prevede il diritto di referendum in materia finanziaria.

In occasione di un importante progetto d'armamento (16 febbraio 1951), proposto contemporaneamente ad aumenti fiscali, il Partito socialista svizzero depositava, il 19 dicembre 1951, un'iniziativa concernente il finanziamento dell'armamento. Lo scopo della stessa era un'altra ripartizione dell'onere fiscale. Sia l'iniziativa popolare che il progetto dell'Assemblea federale furono respinti nelle votazioni del 18 maggio 1952 (iniziativa: 422 255

no, 328 341 sì, 16 $\frac{4}{2}$ Cantoni contro, 3 $\frac{2}{2}$ Cantoni in favore; FF 1952 570) e del 6 luglio 1952 (decreto federale: 353 522 no, 256 195 sì, 16 $\frac{6}{2}$ Cantoni contro, 3 Cantoni in favore; FF 1952 742).

Un'iniziativa depositata il 23 settembre 1953 aveva come scopo di rendere più difficili le decisioni del Parlamento concernenti le spese, introducendo, tra l'altro, il referendum generale per le spese uniche superiori a cinque milioni di franchi o le spese cicliche superiori a un milione di franchi. Il nostro Collegio e l'Assemblea federale misero a punto un controprogetto che situava la soglia delle spese uniche soggette a referendum a dieci milioni di franchi e quella delle spese cicliche a due milioni e che inoltre escludeva dal diritto di referendum le spese fondate su un'autorizzazione legale. Il 6 luglio 1956 l'iniziativa veniva ritirata a favore del controprogetto (FF 1956 45). Quest'ultimo venne respinto nella votazione popolare del 30 settembre 1956 da 331 117 no contro 276 660 sì, come pure da 11 $\frac{4}{2}$ Cantoni contro 8 $\frac{2}{2}$ favorevoli (FF 1956 796). L'introduzione del referendum generale in materia di spese era quindi fallita.

Nel corso degli anni 1954 e 1956 furono depositate tre iniziative intese a limitare le spese militari. La prima, del 2 dicembre 1954, intendeva attuare una sospensione della corsa agli armamenti. Aveva come scopo di diminuire della metà le spese militari nel 1955 o al più tardi nel 1956 e di destinare i mezzi così ottenuti agli enti svizzeri a favore della gioventù, alla costruzione di appartamenti a canone moderato e alla ricostruzione nei Paesi vicini. I vostri Consigli trattarono l'iniziativa in tempo utile; tuttavia quest'ultima fu dichiarata nulla, perché irrealizzabile, con decreto federale del 15 dicembre 1955 (FF 1955 996).

Meno di un anno dopo, il 17 ottobre 1956, venivano depositate due altre iniziative popolari con gli stessi scopi di quella di cui sopra. Una di esse si proponeva di limitare le spese militari sottoponendo a referendum le spese annue superiori a 500 000 milioni di franchi. L'altra intendeva introdurre nella Costituzione una disposizione che prevedeva la destinazione, da parte della Confederazione, di una somma annua corrispondente al minimo a un decimo delle spese militari a scopi culturali e sociali in Svizzera e all'estero. In seguito agli eventi ungheresi — repressione di un'insurrezione da parte delle truppe sovietiche — e al movimento generale a favore di un rafforzamento rapido della difesa nazionale che ne è risultato, le due iniziative sono state ritirate il 7 dicembre 1956 (FF 1956 837).

In riferimento a un'iniziativa popolare intesa a introdurre il diritto di iniziativa legislativa, depositata il 22 dicembre 1959, ma rifiutata nella votazione del 22 ottobre 1961, il nostro Collegio si pronunciò, nel suo rapporto del 29 dicembre 1959 (FF 1960 113), sul principio dell'ampliamento dei diritti popolari. Adducendo la grande diversità, scientemente voluta, delle strutture costituzionali della Confederazione e dei Cantoni, respinse l'idea di nuovi diritti democratici di partecipazione e quindi anche il diritto di referendum di qualsiasi forma in materia finanziaria.

Il rafforzamento dei diritti democratici è un tema d'attualità in ogni discussione pubblica. Anche gli specialisti in materia di politica e di diritto costi-

tuzionale giudicano che la democrazia riflette la sua vera essenza quando è esercitata direttamente. I lavori preliminari per la revisione totale della Costituzione sono stati pertanto ampiamente imperniati sulla necessità di ampliare i diritti democratici. Il gruppo di lavoro Wahlen, ad esempio, prevedeva l'introduzione dell'iniziativa in materia legislativa, pur rinunciando ad aumentare il diritto di referendum. La commissione peritale Furgler, dal canto suo, aveva proposto un diritto d'iniziativa uniforme, sia per le leggi, sia per la Costituzione. Mai però si è parlato di un referendum in materia finanziaria.

3 Situazione attuale in materia di competenze

31 Sovranità in materia di finanze e genere di crediti

La determinazione del preventivo annuo è unicamente di competenza delle Camere federali, conformemente all'articolo 85 numero 10 della Costituzione. Il Costituente ha dunque attribuito volutamente la sovranità in materia di bilancio unicamente al Parlamento.

Fanno parte del preventivo non soltanto l'approvazione di spese sotto forma di crediti di pagamento, bensì anche i crediti d'impegno necessari per le opere edilizie, gli acquisti di immobili, come pure i programmi di sviluppo e d'acquisizione, conformemente all'articolo 23 della legge concernente la gestione finanziaria della Confederazione (RS 611.0). Secondo l'articolo 24 di questa legge, l'Assemblea federale determina i crediti da presentare con speciale messaggio e quelli da sottoporre con il preventivo o le sue aggiunte.

32 Competenza in materia di equipaggiamento e armamento dell'esercito

I provvedimenti per la sicurezza esterna, come pure per il mantenimento dell'indipendenza e della neutralità della Svizzera sono di esclusiva competenza del Parlamento (art. 85 n. 6 Cost.) e del nostro Collegio (art. 102 n. 9 Cost.).

La legge federale sull'organizzazione militare del 12 aprile 1907 (RS 510.10) stabilisce nell'articolo 87 che soltanto i vostri Consigli hanno la competenza di emanare disposizioni generali relative all'armamento, all'equipaggiamento personale, al materiale di corpo e al rimanente materiale di guerra. L'articolo 220 precisa espressamente che i decreti dell'Assemblea federale relativi ai campi menzionati non sottostanno a referendum.

La competenza concernente l'equipaggiamento materiale dell'esercito s'inserisce quindi nella sovranità dell'Assemblea federale in materia di finanze. Questo disciplinamento non è stato modificato dall'origine del nostro Stato federale e si è rivelato opportuno. Assicura segnatamente il margine di manovra necessario nelle situazioni straordinarie, come hanno dimostrato i diversi periodi di servizio attivo che la Svizzera ha conosciuto.

33 Svolgimento delle acquisizioni

331 Costruzioni

La progettazione e l'esecuzione di costruzioni sono fondate sull'ordinanza del 30 novembre 1981 sulle costruzioni federali (RS 172.057.20). Per quanto concerne il Dipartimento militare occorre tener conto inoltre dell'ordinanza dell'8 giugno 1982 sulle costruzioni del Dipartimento militare federale (RFM 1153).

Conformemente a queste prescrizioni, la pianificazione e l'esecuzione di costruzioni si svolgono in cinque fasi principali:

- definizione dei bisogni e proposte d'investimenti comprendenti la valutazione dei costi e la durata dei lavori;
- *determinazione del capitolato d'oneri, del programma d'utilizzazione dei locali, dei piani approssimativi e dell'avamprogetto in vista dell'autorizzazione di elaborare un piano definitivo e della concessione dei crediti necessari;*
- presentazione del progetto elaborato con un messaggio o un preventivo di costruzione e concessione dei crediti d'impegno da parte delle Camere federali;
- studio dettagliato per aggiudicare i lavori;
- esecuzione dei lavori e messa in servizio.

La pianificazione vera e propria di una costruzione dura circa tre, quattro anni dal momento dell'autorizzazione della sua progettazione da parte del nostro Collegio fino alla concessione del credito d'impegno. Tuttavia l'esperienza mostra che, segnatamente per quanto concerne progetti importanti, la sola trattazione dei molteplici problemi di coordinazione richiede spesso più tempo dei lavori di progettazione. Conflitti di obiettivi e d'interessi che oppongono le esigenze militari a quelle della sistemazione del territorio, della protezione della natura, del paesaggio, dell'ambiente e dei monumenti storici spesso possono essere risolti in modo soddisfacente soltanto dopo lunghi negoziati. Ne risulta che, segnatamente per costruzioni importanti, bisogna tener conto di un periodo più lungo tra l'inizio dell'avamprogetto e la fine dei lavori. Un referendum sulle spese militari prolungherebbe ulteriormente questo termine.

332 Materiale d'armamento

L'acquisizione di materiale d'armamento, dalla determinazione del fabbisogno fino all'introduzione nella truppa, si svolge conformemente ai disciplinamenti del Dipartimento militare federale ai quali sottostanno la pianificazione, la gestione di progetti e le modalità dell'armamento. Per quanto concerne la sostanza e la durata, le modalità d'acquisizione si dividono in tre fasi principali.

La prima fase, la pianificazione militare di base, serve a determinare le esigenze militari in merito ai nuovi materiali d'armamento, come pure le prio-

rità in materia d'acquisizione. Questi lavori sono interni all'amministrazione e costituiscono le premesse per la valutazione e la sperimentazione di nuovo materiale.

Lo scopo della seconda fase è di raccogliere gli elementi che permettono di decidere circa l'acquisizione. Il materiale è sviluppato e sottoposto a prove; d'altra parte vengono preparati contratti opzionali secondo le possibilità. I crediti necessari sono accordati ogni anno, nell'ambito del preventivo, con il programma di ricerca, di sviluppo e sperimentale del Dipartimento militare federale.

I termini necessari per queste due prime fasi dipendono in ampia misura dallo stato e dal genere di acquisizione del materiale in questione. Se quest'ultimo può essere ottenuto immediatamente sotto forma di prodotto finito presso il fabbricante bisogna contare su un termine di 4-5 anni prima del suo acquisto.

Per contro, se, a cagione del capitolato degli oneri militari e delle particolarità tecniche richieste, il materiale desiderato va anzitutto costruito, il termine necessario è di almeno sette anni.

Secondo la sua importanza, il progetto d'armamento diventa parte integrante di un programma d'armamento o dei crediti per l'equipaggiamento personale e il materiale da rinnovare (BER, chiamato in passato preventivo del materiale di guerra), autorizzati con il preventivo generale.

L'acquisizione propriamente detta, terza fase importante delle modalità in questione, segue il decreto federale che concede il credito d'impegno. Simultaneamente occorre prendere le disposizioni necessarie all'introduzione del materiale nella truppa, all'istruzione, all'immagazzinamento e alla manutenzione.

L'acquisizione e l'introduzione nella truppa si estendono su 5-10 anni nel caso di progetti importanti. Questo termine dipende dalle possibilità di fabbricazione, ma soprattutto dal volume dell'acquisizione, dal ritmo delle forniture e dal tempo di istruzione di cui la truppa ha bisogno per la sua idoneità alla guerra con il nuovo materiale.

Secondo le esperienze fatte, il termine complessivo per le acquisizioni importanti è di 10-15 anni, a contare dall'inizio dello sviluppo fino all'introduzione completa nella truppa. È evidente che nel corso di questo periodo notevolmente lungo l'opinione pubblica sul progetto d'armamento può variare in funzione della minaccia o di altre circostanze. Introducendo un referendum sull'armamento si arrischierebbe quindi di dare un carattere molto aleatorio a una votazione popolare.

In sintonia con il ritmo delle forniture, sulle piazze riservate all'istruzione, nelle aziende di manutenzione e nelle aziende federali d'armamento bisogna costruire o adattare gli edifici necessari in vista dell'immagazzinamento e dell'utilizzazione del materiale. La difficoltà principale in merito consiste nel far concordare la pianificazione delle costruzioni con quella dell'armamento, in modo da poter disporre per tempo dei necessari edifici d'esercizio e di istruzione.

34 Confronti con l'estero

Nei Paesi vicini, come pure in Svezia e negli Stati Uniti, l'approvazione dei progetti d'armamento e di costruzioni destinate alla difesa avviene per mezzo dell'approvazione dei corrispondenti crediti esposti a bilancio. In generale spetta unicamente alle commissioni parlamentari studiare dettagliatamente i preventivi sottoposti dal ministero della difesa. Negli Stati Uniti, per esempio, le commissioni delle due Camere del Congresso sottopongono separatamente le loro proposte, nella misura in cui divergano da quelle delle singole voci del preventivo.

Bisogna rilevare che all'estero i ministeri della difesa dispongono, nei limiti dei crediti attribuiti, di un importante margine di manovra in materia di volume delle acquisizioni e di scelta del genere di materiale. In certi parlamenti, come il Bundestag della Repubblica federale di Germania, i progetti che non superano un certo ammontare non sono neppure trattati dalle commissioni. Altri parlamenti, come quello francese o quello italiano, sono informati dettagliatamente sulle acquisizioni, anche se i crediti sono votati in blocco. Una volta che i crediti di pagamento sono stati accordati, il ministro della difesa decide definitivamente e sovraneamente delle acquisizioni.

La responsabilità diretta assunta da altri parlamenti in materia d'armamento è ben lungi dall'uguagliare quella delle Camere federali. Da noi perfino i crediti d'impegno del preventivo dell'equipaggiamento personale e del materiale da rinnovare, come pure del preventivo delle costruzioni, compresi nella decisione relativa al preventivo generale, fissano definitivamente i costi e il volume dei piccoli progetti individuali. D'altra parte la Svizzera è il solo Paese in cui il Parlamento decida a due riprese sui progetti d'armamento: una prima volta accordando il credito d'impegno e una seconda approvando il credito di pagamento.

4 Interpretazione dell'iniziativa

41 *Integrazione formale nella sistematica del diritto costituzionale*

L'iniziativa per la consultazione del popolo in materia di spese militari è intesa a introdurre una forma particolare di referendum facoltativo limitato agli investimenti militari.

Per conseguenza, per quanto concerne la forma, si prevede di completare l'articolo 89 capoverso 2 della Costituzione federale che regola il referendum facoltativo.

42 *Esame dello scopo dell'iniziativa*

I promotori dell'iniziativa vogliono che il popolo abbia la possibilità di dare il suo parere sugli investimenti militari e domandano all'uopo il referendum

contro le decisioni del Parlamento. Se il referendum riesce, gli aventi diritto di voto decidono definitivamente.

Secondo i promotori dell'iniziativa, si tratta di esercitare un controllo democratico su un settore costoso delle finanze federali.

È vero che le spese militari, unitamente a quelle della previdenza sociale, sono tra le più elevate delle finanze federali. Ciascuno di questi campi rappresenta in effetti il 20-21% del preventivo della Confederazione. Fino agli anni sessanta le spese militari costituivano più del 30% di quest'ultimo, in certi anni perfino il 38%. Da allora, come mostra la tavola qui appresso, questo settore delle spese della Confederazione è l'unico tra quelli importanti ad aver conosciuto una crescita inferiore alla media. Dal 1960 al 1985 le spese relative alla difesa si sono quintuplicate, mentre l'insieme delle spese federali si è ottuplicato. Le altre spese hanno subito un accrescimento molto più importante: quelle sociali si sono moltiplicate per quindici; quelle del campo dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, come pure della pubblica educazione e della ricerca per un fattore ancora più elevato. In questo contesto bisogna inoltre rilevare che a differenza di altre spese pubbliche, più del 90% delle spese per la difesa e perfino più del 95% delle spese dell'esercito sono a carico unicamente della Confederazione e non possono essere trasferite ai Cantoni e ai Comuni. In Svizzera la difesa nazionale rappresenta il 9% delle spese pubbliche globali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni; si situa quindi al quinto posto dopo la pubblica educazione, la previdenza sociale, i trasporti, le comunicazioni e le energie e la sanità.

Si fa pure valere che nell'ambito degli sforzi di risparmio previsti per risanare le finanze federali, sono sempre state diminuite le spese del campo sociale e non quelle militari.

Anno	Spese della Confederazione per la difesa nazionale	Spese della Confederazione ¹⁾	Spese della Confederazione ²⁾ , dei Cantoni e dei Comuni	Spese per la difesa nazionale in % delle spese della Confederazione	Spese per la difesa nazionale in % delle spese della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni
In milioni di franchi					
1950	558	1 650	3 897	33,8	14,3
1955	740	1 961	4 731	37,7	15,6
1960	969	2 619	6 478	37,0	15,0
1965	1 586	4 957	12 374	32,0	12,8
1970	2 014	7 834	20 285	25,7	9,9
1975	2 813	13 670	38 066	20,6	7,4
1980	3 533	17 532	47 240	20,2	7,5
1984	4 457	21 644	59 632	20,6	7,5

¹⁾ Quota dei Cantoni all'utile netto della Regia degli alcoli e della Banca nazionale, compresa sino al 1980.

²⁾ Senza le poste contate due volte.

Nel nostro rapporto ai vostri Consigli, del 3 ottobre 1977, sulle spese militari (FF 1977 III 486) abbiamo dichiarato quanto segue:

... appare ingiustificato presumere che le spese militari non siano state considerate secondo gli stessi criteri economici applicati alle altre spese della Confederazione e che il Dipartimento militare federale non abbia fornito un contributo equo agli sforzi intesi a equilibrare le finanze federali.

Questi sforzi per ridurre le spese militari sono stati da allora proseguiti. Nei rapporti concernenti le linee direttive della politica di governo, per esempio del 1980 e del 1984, abbiamo fatto notare che è stato ripetutamente necessario operare riduzioni importanti delle spese in questione in vista di conseguire gli obiettivi della legislatura in materia di politica finanziaria.

È infine possibile che un referendum in materia d'armamento potrebbe influenzare le decisioni, in caso di pareri divergenti per quanto concerne la scelta dei tipi di materiale, segnatamente favorendo progetti con una ripercussione positiva sul mercato interno dell'impiego.

43 Problemi d'interpretazione

Il testo dell'iniziativa, per determinare il diritto di referendum, si fonda su concetti relativi alla tecnica in materia di crediti, da una parte (credito d'impegno) e sull'espressione «materiale bellico», dall'altra, ciò che può comportare difficoltà d'interpretazione.

Se l'iniziativa fosse accettata, al referendum verrebbero sottoposti i crediti d'impegno, vale a dire le autorizzazioni accordate per assumere impegni e non i crediti di pagamento integrati nel preventivo. Orbene non tutti i crediti d'impegno vengono autorizzati al di fuori del preventivo generale. Infatti, i crediti del preventivo delle costruzioni (in cui figurano progetti inferiori a due milioni di franchi), del preventivo per l'equipaggiamento personale e del materiale da rinnovare ed infine i crediti per i programmi di ricerca, di sviluppo e sperimentali sono integrati nel preventivo generale. Se dunque tutti questi crediti d'impegno dovessero sottostare al referendum, come chiede espressamente l'iniziativa, risulterebbe la possibilità anomala di domandare una votazione per soltanto una parte del preventivo generale. In questo caso la decisione concernente il bilancio di previsione nel suo insieme potrebbe eventualmente essere differita fino alla votazione popolare, ciò che non mancherebbe di provocare svantaggi all'inizio dell'anno di preventivo.

Il concetto «materiale bellico» non è definito in modo univoco. Se ci si attiene, per analogia, alla definizione legale dell'articolo 1 capoverso 1 della legge federale del 30 giugno 1972 sul materiale bellico (RS 514.51), l'acquisizione d'armi, di munizioni, di esplosivi e di altri prodotti utilizzati come mezzi di combattimento, nonché dei loro componenti, sottostarebbe al referendum. Bisogna però essere consapevoli del fatto che i programmi d'armamento comprendono pure materiale sanitario, reti di mascheramento, mezzi di lotta contro gli incendi, simulatori destinati all'istruzione, veicoli di tra-

sporto, capi d'abbigliamento ecc. La stessa cosa vale per i programmi di costruzione: essi in effetti contengono progetti che non servono direttamente alla difesa, per esempio provvedimenti di protezione delle acque, costruzioni per la protezione contro i rumori, risanamento di edifici agricoli ecc. È probabile che, secondo il desiderio dei promotori dell'iniziativa, i criteri in base ai quali gli oggetti passibili di referendum dovrebbero essere selezionati siano d'ordine formale e non materiale. Ciò significa che tutti i progetti d'investimento del Dipartimento militare federale, qualunque sia il loro scopo, sottostarebbero al referendum qualora costituissero l'oggetto di una domanda di credito d'impegno. Praticamente, per tutti i crediti d'impegno concernenti il settore militare, bisognerebbe aspettare che sia trascorso il termine di tre mesi per il referendum prima che la decisione diventi esecutiva. In caso di referendum poi, quest'ultima verrebbe rinviata notevolmente.

Secondo l'articolo 24 della legge del 18 dicembre 1968 sulla gestione finanziaria della Confederazione (RS 611.0), una parte dei crediti d'impegno sono stanziati con decreti sul bilancio di previsione e le sue aggiunte. Orbene, se questi crediti fossero subordinati al referendum, sorgerebbe un altro problema, anche se è pur vero che detti crediti potrebbero essere chiesti mediante un messaggio speciale; questa soluzione provocherebbe però un onere supplementare sproporzionato per il nostro Collegio e per il Parlamento.

La difficoltà supplementare consisterebbe nel fatto che i programmi d'armamento e i messaggi sulle opere militari contengono sempre un numero rilevante di progetti distinti. Se il referendum riuscisse per un solo progetto, verrebbe posta in pericolo l'attuazione degli altri, anche se non fossero contestati, ciò che contrasterebbe il principio dell'unità della materia. Conseguentemente, occorrerebbe esaminare anche l'opportunità di prevedere, per ogni progetto o per ogni determinata categoria di progetti, un decreto federale distinto.

5 Valutazione critica dell'iniziativa

51 Riserve relative al diritto costituzionale

Il testo proposto dell'articolo 89 capoverso 2 della Costituzione persegue un allargamento dei diritti del cittadino limitando le competenze parlamentari in materia finanziaria, però in un unico settore, ossia quello delle spese militari. Se gli iniziatori volessero veramente un rafforzamento della partecipazione popolare, la modificazione proposta dovrebbe applicarsi anche ad altre decisioni parlamentari importanti in materia finanziaria o amministrativa. Una modificazione di questa portata avrebbe però logicamente senso soltanto nel quadro di una revisione completa dei diritti civili.

52 Ripercussioni su altri compiti dello Stato

È difficile comprendere per quali ragioni dovrebbe essere introdotto nella Costituzione un diritto di referendum unicamente per le spese relative alla difesa nazionale. Un'argomentazione di politica finanziaria, secondo la quale

si tratterebbe, nel caso in questione, di spese particolarmente importanti che potrebbero recare pregiudizio alla realizzazione di altri compiti dello Stato, non regge a un esame serio. In effetti la quota del preventivo della Confederazione destinata alla difesa è diminuita continuamente da 25 anni. D'altra parte la crescita delle spese militari è ampiamente inferiore a quella della media degli altri gruppi di spese del preventivo della Confederazione. È difficile giustificare, dal punto di vista della politica finanziaria, perché mai l'armamento sia la sola spesa della Confederazione a dover sottostare al referendum. In effetti, se per ragioni di risparmio si volesse render più difficile lo stanziamento di crediti da parte del Parlamento, sarebbe più indicato coinvolgere dapprima altri compiti della Confederazione.

Le spese destinate alla difesa sono altrettanto importanti di quelle per l'aiuto allo sviluppo, le assicurazioni sociali, la ricerca, l'agricoltura o i mezzi di comunicazione. Ha poco senso privilegiare certi compiti dello Stato a detrimento di altri.

53 Riserve relative all'armamento

L'acquisizione di materiale bellico, ma anche la costruzione di opere destinate all'armamento e la ricerca nel campo della difesa sono tributari di una pianificazione a lunga scadenza che deve tener conto di aspetti militari, finanziari e industriali e armonizzarli tra loro.

Il nostro Collegio sottopone al Parlamento piani direttivi relativi alla politica di sicurezza, ad esempio nel 1973 e nel 1979, come pure concezioni della difesa, come quelle generali del 1966 e del 1985 e quella parziale per la meccanizzazione del 1979. L'applicazione di questi concetti generici nella pianificazione a lungo termine avviene attraverso il piano direttivo dell'esercito (ultima versione: 9 settembre 1982). I progetti d'armamento realizzabili con i mezzi finanziari a disposizione vengono determinati per ogni legislatura. Così, per esempio, la pianificazione della fase di realizzazione 1984-1987 è stata discussa dettagliatamente nelle commissioni degli affari militari delle due Camere e nelle commissioni delle finanze. Inoltre il nostro Collegio comunica le sue intenzioni in materia di modernizzazione dell'esercito per la prossima legislatura, nelle linee direttive della politica di governo. Il Parlamento può quindi esprimere assai tempestivamente il suo parere in merito.

Come si vede i programmi d'armamento e i loro crediti d'impegno sono costituiti di progetti separati che si integrano in un insieme. Il referendum in materia d'armamento potrebbe quindi condurre a decisioni molto contraddittorie, ad esempio nel caso in cui l'acquisizione di munizioni o la costruzione di impianti per l'istruzione relativi a sistemi d'armi già introdotti dovessero venir successivamente rifiutate.

È d'uso nell'industria limitare a un anno la validità dei contratti d'opzione e dei contratti basati sulle offerte. Se questo termine dovesse essere prolungato a causa dell'incertezza creata da un eventuale referendum, tali contratti non potrebbero più essere conclusi o potrebbero essere stipulati soltanto a

condizioni nettamente più sfavorevoli. È in effetti probabile che i fornitori di materiale d'armamento coprirebbero il rischio maggiorando i prezzi delle loro forniture, cosicché le spese per l'armamento risulterebbero inutilmente gravate di costi supplementari.

Nel caso in cui un progetto, approvato dalle Camere e pronto per l'acquisizione, fosse in seguito rifiutato da un referendum, le somme destinate allo sviluppo e alla sperimentazione risulterebbero perse.

Già attualmente l'industria indigena d'armamento deve accettare numerose costrizioni. L'incertezza legata a un referendum in materia d'armamento comporterebbe per essa problemi supplementari che ne metterebbero in questione l'esistenza. Orbene la nostra politica di sicurezza implica che dobbiamo continuare a essere in grado di sviluppare e fabbricare materiale d'armamento nel Paese. Se perdiamo questa capacità rischiamo anche di compromettere il mercato dell'impiego perché potremmo acquistare soltanto materiale che altri già possiedono.

54 **Conseguenze militari**

Lo scopo supremo dei nostri sforzi in materia di difesa è di preservare, se possibile senza guerra, l'indipendenza e la libertà della Svizzera mantenendo uno stato di preparazione militare sufficiente. Questa strategia della dissuasione ha permesso di evitare a più riprese che il nostro Paese fosse coinvolto in un conflitto.

L'introduzione del referendum in materia d'armamento potrebbe essere interpretata all'estero come una diminuzione della volontà svizzera di difesa, la cui evidenza è stata finora ammessa da tutti. Il valore combattivo del nostro esercito non rappresenterebbe più un ostacolo per un eventuale aggressore: l'argomento del prezzo elevato da pagare per occupare il nostro territorio risulterebbe indebolito, e verrebbero così vanificati i nostri sforzi anteriori in favore della difesa nazionale e i nostri sacrifici di tempo e denaro.

Bisogna pure menzionare che i fornitori esteri di materiale bellico esigono, in materia di tutela del segreto, l'osservanza di prescrizioni analoghe a quelle valide nel loro Paese. Dopo l'introduzione di un referendum specifico in materia d'armamento, attraverso il quale la Svizzera si distinguerebbe da tutti gli altri Paesi, è poco probabile che potremmo ancora acquistare armamenti perfezionati. Pur ammettendo che la nostra capacità industriale sia sufficiente, i costi e i rischi della produzione indigena aumenterebbero a dismisura. L'effetto finale di un referendum in materia d'armamento potrebbe quindi essere un indebolimento notevole della nostra forza difensiva.

Va infine rilevato che l'introduzione del referendum potrebbe compromettere la motivazione della truppa. In effetti la volontà del milite di dare il meglio di sé stesso onde evitare alla nostra e alle future generazioni gli orrori della guerra potrebbe indebolirsi se i progetti d'armamento subissero ritardi di natura procedurale.

55 **Difficoltà d'informazione**

È evidente che l'armamento è necessariamente legato alla salvaguardia del segreto. Per questa ragione le prestazioni, le debolezze e il volume d'acquisto delle armi, delle munizioni e dei pezzi di ricambio non devono essere accessibili al pubblico, come non devono essere divulgati l'ubicazione, l'equipaggiamento e l'efficacia delle nostre fortezze per non svalORIZZARE i nostri sforzi in materia di difesa.

Nel caso di un referendum su un progetto d'armamento, ai cittadini non potrebbero essere fornite informazioni analoghe a quelle date alle commissioni parlamentari tenute al segreto. Sarebbe quindi inevitabile che gruppi d'interesse svizzeri o stranieri cercherebbero di sfruttare questa situazione inserendosi, per un motivo qualsiasi, nella campagna precedente la votazione.

Taluni progetti d'armamento concernono la concezione della nostra difesa militare o i principi d'impiego dell'esercito. Le polemiche che potrebbero sorgere in occasione di una votazione non potrebbero essere placate proprio per l'impossibilità di informare completamente. I cittadini e i militi si troverebbero così in una situazione d'incertezza che nuocerebbe alla volontà di difesa.

6 **Osservazioni conclusive**

Rifiutiamo l'introduzione di un referendum finanziario parziale in materia di spese d'armamento per ragioni di fondo, di diritto e di sicurezza.

61

Non ci sono motivi sufficienti o nuovi che giustifichino l'introduzione di un diritto popolare valido per i soli progetti d'armamento.

62

Il referendum in questione sottoporrebbe un singolo compito della Confederazione a una particolare procedura decisionale che contrasterebbe un principio della nostra Costituzione e provocherebbe una grave insicurezza per quanto concerne le responsabilità.

63

In Svizzera, in paragone con gli altri Stati, le spese militari sono mantenute a un livello basso grazie a un sistema di milizia unico nel suo genere e a un concetto d'impiego dei mezzi fondato esclusivamente su la difesa e la dissuasione. La quota che esse rappresentano nei conti della Confederazione è fortemente diminuita nel corso di questi ultimi anni. Inoltre, il loro au-

mento assoluto inferiore alla media dell'insieme delle spese federali. Non si può dunque pretendere che i bisogni della difesa ostacolino o rendano addirittura impossibile la realizzazione di altri compiti dello Stato. D'altronde il Dipartimento militare contribuisce, come tutti gli altri dipartimenti, al risanamento delle finanze federali; i suoi sforzi permanenti di risparmio e di razionalizzazione, come per esempio l'analisi dell'utilità delle spese generali (ancora quasi sconosciuta nel settore pubblico), offrono la garanzia di una soluzione parsimoniosa dei problemi della difesa.

64

Il referendum complicherebbe notevolmente la realizzazione di progetti d'armamento, ciò che non mancherebbe di avere conseguenze sfavorevoli sull'industria nazionale e sulle forniture estere. Contrariamente allo scopo perseguito dai promotori dell'iniziativa in materia di politica finanziaria, il costo dell'armamento risulterebbe aumentato.

65

Il desiderio di estendere la partecipazione si urta pure alla realtà dei fatti, vale a dire la materia sottoposta alla votazione. Gli imperativi del mantenimento del segreto, connessi con le imbricazioni di una pianificazione a lunga scadenza, renderebbero difficile una libera formazione d'opinione al cittadino chiamato a esprimere il voto; la sua delusione sarebbe quindi ben comprensibile.

66

Anche dal punto di vista del controllo e della vigilanza, il diritto di referendum in materia d'armamento è superfluo. Le Camere federali dispongono, in materia di spese militari, di una forma di procedura legislativa che non esiste in nessun altro Stato democratico: esse sono investite di tutti i necessari diritti di esame e di controllo e hanno provato a più riprese che sono in grado di trattare i progetti d'armamento con tutta l'oculatazza e il senso di responsabilità occorrenti. Se fosse adottata, l'iniziativa che chiede il diritto di referendum in materia di spese militari indebolirebbe notevolmente la sovranità parlamentare relativa al bilancio.

67

La politica di sicurezza della Svizzera deve essere efficace non soltanto in tempo di pace ma anche in situazioni di crisi. Si mancherebbe di senso di responsabilità se si complicasse la procedura per la realizzazione dei progetti d'armamento senza che ne risulti un miglioramento della potenza combattiva dell'esercito.

**Decreto federale
concernente l'iniziativa popolare
«per la consultazione del popolo in materia
di spese militari (referendum sulle spese militari)»**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

vista l'iniziativa popolare del 19 maggio 1983 «per la consultazione del popolo in materia di spese militari (referendum sulle spese militari)»¹⁾;
visto il messaggio del Consiglio federale del 7 maggio 1986²⁾,

decreta:

Art. 1

¹⁾ L'iniziativa popolare del 19 maggio 1983 «per la consultazione del popolo in materia di spese militari (referendum sulle spese militari)» è dichiarata valida e sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

²⁾ L'iniziativa è del tenore seguente:

L'articolo 89 capoverso 2 della Costituzione federale è completato come segue:

²⁾ Le leggi federali, i decreti federali di carattere obbligatorio generale e i decreti federali semplici che contemplano crediti d'impegno per l'acquisto di materiale bellico, per costruzioni militari, per acquisti di terreno o per programmi di ricerca, di sviluppo o sperimentali del Dipartimento militare federale devono essere sottoposti al popolo per l'accettazione o il rifiuto, quando ciò sia domandato da 50 000 cittadini svizzeri aventi diritto di voto oppure da otto Cantoni.

Art. 2

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

176

¹⁾ FF 1983 II 1146

²⁾ FF 1986 II 333