



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Rapporto esplicativo concernente l'iniziativa popolare federale «Sì a una valuta svizzera indipendente e libera con monete o banconote (Il denaro contante è libertà)» e il controprogetto diretto

del 30 agosto 2023

Consultazione

Compendio

Situazione iniziale

L'iniziativa popolare federale depositata il 15 febbraio 2023 «Sì a una valuta svizzera indipendente e libera con monete o banconote (Il denaro contante è libertà)» – di seguito: iniziativa popolare «Il denaro contante è libertà» – chiede, da un lato, che le monete o le banconote siano sempre disponibili in quantità sufficiente e, dall'altro, che l'eventuale sostituzione del franco svizzero con un'altra valuta debba sottostare al voto del Popolo e dei Cantoni. Tali richieste dovrebbero essere attuate mediante un'integrazione dell'articolo 99 della Costituzione federale che concerne la politica monetaria.

Il 17 maggio 2023 il Consiglio federale ha deciso di presentare un controprogetto diretto all'iniziativa popolare e ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze di elaborare entro la fine del mese di agosto del 2023, in collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia, il progetto corrispondente da porre in consultazione.

Contenuto del progetto

Il controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Il denaro contante è libertà» prevede, come chiesto dagli autori dell'iniziativa popolare, di garantire l'approvvigionamento di denaro contante e di inserire anche nella Costituzione federale il principio del franco come valuta svizzera, già sancito nelle disposizioni di legge. Mediante il controprogetto diretto, il primo periodo dell'articolo 1 della legge federale del 22 dicembre 1999 sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (LUMP)¹ e l'articolo 5 capoverso 2 lettera b della legge del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale (LBN)² attualmente in vigore saranno inseriti nella Costituzione.

Nel controprogetto diretto si eleverebbero pertanto al livello costituzionale disposizioni legali vigenti senza modificarle. Il vantaggio consisterebbe nel fatto che la nuova disposizione costituzionale potrebbe orientarsi a un'interpretazione e una prassi relative alle disposizioni che sono ormai consolidate. Il controprogetto diretto permette di considerare le richieste degli iniziativaisti mediante disposizioni legali più precise.

¹ RS 941.10

² RS 951.11

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

Il testo dell'iniziativa popolare federale «Si a una valuta svizzera indipendente e libera con monete o banconote (Il denaro contante è libertà)» è il seguente:

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 99 cpv. 1^{bis} e 5

^{1bis} La Confederazione assicura che siano disponibili in ogni tempo monete o banconote in quantità sufficiente.

⁵ La sostituzione del franco svizzero con un'altra valuta sottostà al voto del Popolo e dei Cantoni.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Il denaro contante è libertà» è stata sottoposta a un esame preliminare³ da parte della Cancelleria federale il 3 agosto 2021 e depositata con le firme necessarie il 15 febbraio 2023.

Con decisione del 9 marzo 2023, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 136 767 firme valide.⁴

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio presenta un controprogetto diretto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl)⁵, il Consiglio federale deve quindi presentare il disegno di decreto federale e il relativo messaggio entro il 15 agosto 2024. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa entro il 15 agosto 2025. L'Assemblea federale può prorogare di un anno il termine di trattazione se una Camera si pronuncia per un controprogetto o per un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa (art. 100 e 105 cpv. 1 LParl).

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 Cost.⁶:

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa quindi le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto essa soddisfa le esigenze di unità della materia;

³ FF 2021 1863

⁴ FF 2023 602

⁵ RS 171.10

⁶ RS 101

-
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Scopi e tenore dell'iniziativa

2.1 Scopi dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Il denaro contante è libertà» chiede di integrare due capoversi nell'articolo 99 della Costituzione (Cost.) concernente la politica monetaria, come specificato al numero 1.1.

Secondo il comitato d'iniziativa «Il denaro contante è libertà», costituito dal Movimento svizzero per la libertà (MSL), l'integrazione dell'articolo 99 Cost. servirà a garantire in modo generale il mantenimento del denaro contante. Un mondo senza denaro contante, in cui i mezzi di pagamento sarebbero soltanto digitali, aumenterebbe la dipendenza della società dai sistemi tecnici (ad es. elettricità, lettori di carte, Internet) e la sorveglianza, limitando di conseguenza la sfera privata nell'ambito finanziario. Concretamente, a favore del mantenimento del denaro contante il comitato d'iniziativa adduce gli argomenti seguenti.⁷

- Il denaro contante è libertà perché può essere utilizzato ovunque e in qualsiasi momento.
- Il contante favorisce l'indipendenza perché non rende dipendenti da sistemi tecnici (elettricità, lettori di carte, Internet).
- La liquidità crea sicurezza, anche in caso di tassi di interesse negativi.
- Il denaro contante è una parte importante della cultura svizzera, basata sulla convivenza volontaria e pacifica.

L'iscrizione nella Costituzione ha lo scopo di garantire maggiormente il mantenimento del contante e della valuta svizzera, in quanto non sarebbe più possibile abolirli mediante una semplice modifica di legge.⁸

L'MSL considera l'iniziativa presentata solo come un primo passo necessario per il mantenimento del contante. Ha pertanto già lanciato un'altra iniziativa popolare che verte sull'obbligo di accettare il contante: secondo l'esame preliminare svolto dalla Cancelleria federale il 7 marzo 2023, la raccolta delle firme per l'iniziativa popolare federale «Chi vuole pagare in contanti deve poterlo fare!» può iniziare. Secondo tale iniziativa, la Confederazione deve garantire, tra l'altro, che si possa pagare in contanti presso i servizi pubblici e i commercianti al dettaglio. La raccolta delle firme è iniziata il 21 marzo 2023 e si concluderà il 21 settembre 2024.⁹

⁷ Gli argomenti sono consultabili nella pagina web dell'MSL: <https://fbschweiz.ch/in-dex.php/it/bargeld-it> (stato: 16.8.2023).

⁸ Si vedano altresì le spiegazioni nella pagina web dell'MSL: <https://fbschweiz.ch/in-dex.php/it/> (stato: 16.8.2023).

⁹ FF 2023 705

genti della LBN e della LUMP. L'approvvigionamento dell'economia in denaro è tuttavia già riconosciuto implicitamente come compito fondamentale dello Stato all'articolo 99 capoverso 1 Cost.¹⁰ Pertanto il compito relativo al numerario non cambierebbe nella sostanza; rimarrebbe circoscritto all'approvvigionamento in denaro contante. In particolare, la modifica non comporterebbe alcun obbligo di accettare i contanti e l'approvvigionamento in numerario non implicherebbe il dovere di garantirne l'utilizzo.

Il Consiglio federale si è già espresso in merito alla questione dell'approvvigionamento di denaro contante nell'ambito di interventi parlamentari, in particolare nel suo rapporto del 9 dicembre 2022 in adempimento del postulato Birrer-Heimo «Garantire l'ampia accettazione di contanti anche in futuro»¹¹. L'Esecutivo vi sottolinea la grande rilevanza che riveste ancora il contante in Svizzera e le funzioni importanti che svolge per l'economia e la società. Ha invece raccomandato di respingere la mozione «In Svizzera i pagamenti in contanti devono rimanere in primo piano», che perseguiva l'obiettivo di sancire nella Costituzione federale il *diritto* di pagare in contanti. Il Consiglio nazionale ha dato seguito a questa raccomandazione il 15 marzo 2022.¹²

Nuovo art. 99 cpv. 5: votazione popolare in caso di sostituzione del franco svizzero con un'altra valuta

L'iscrizione esplicita di questo principio nella Costituzione eleverebbe al livello di quest'ultima il quadro giuridico in ambito monetario attualmente definito nella LBN e nella LUMP. Pertanto la sostituzione del franco con un'altra valuta e il corrispettivo nuovo capoverso 5 verrebbero in ogni caso sottoposti al referendum obbligatorio. Questo cambiamento non comporta tuttavia alcuna modifica materiale. Conformemente all'articolo 99 capoverso 2 Cost. la BNS, in quanto banca centrale indipendente, conduce una politica monetaria nell'interesse generale del Paese. Se il franco fosse sostituito con un'altra valuta, la BNS non potrebbe più condurre una politica monetaria indipendente. Inoltre, l'unità monetaria «franchi» è citata a più riprese (art. 86 cpv. 2 lett. e; art. 87a cpv. 2 lett. d; art. 159 cpv. 2 lett. b Cost.). In caso di cambiamento di unità monetaria, dovrebbero essere modificate anche queste disposizioni, che sottostarebbero già ora al referendum obbligatorio.

Oltre alla modifica della Costituzione, la sostituzione del franco con un'altra valuta richiederebbe quella di leggi (in particolare la LBN e la LUMP), di altri atti normativi (soprattutto quelli contenenti il termine «franchi») ed eventualmente di trattati internazionali.

Il nostro Consiglio non intende sostituire il franco con un'altra valuta. Il capoverso 5 proposto dai promotori dell'iniziativa è stato tuttavia formulato in modo insoddisfacente: il termine «franco svizzero» non corrisponde a quello attualmente utilizzato sulle banconote e sulle monete nonché nella disposizione legale determinante che definisce l'unità monetaria ossia l'articolo 1 LUMP (anche se altrove nella legge si parla

¹⁰ Si veda ad art. 5 cpv. 2 lett. b LBN Corinne Zellweger-Gutknecht, «Art. 5 Abs. 2 lit. a-c NBG (Aufgaben SNB)», in: *NBG/WZG. Kommentar zum Nationalbankgesetz und zum Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel*, Zurigo 2020, pagg. 71-95, n. marg. 1.

¹¹ 18.4399

¹² 20.3365

di «franchi svizzeri»; «franchi svizzeri» vs. «franchi»). È inoltre fuorviante e inutile indicare in una singola disposizione che una modifica «sottostà al voto del Popolo e dei Cantoni», poiché in virtù dell'articolo 140 capoverso 1 lettera a Cost. questo principio si applica a tutte le modifiche della Costituzione.

La garanzia dell'approvvigionamento in numerario e il mantenimento del franco come unità monetaria svizzera rappresentano esigenze ampiamente condivise che anche il nostro Collegio sostiene.

Il nostro Consiglio ritiene tuttavia che il testo costituzionale proposto dall'iniziativa non sia sufficientemente preciso, in particolare il nuovo capoverso 5 (si vedano i commenti più sopra concernenti il termine «franchi svizzeri» e la menzione in singole disposizioni dell'assoggettamento «al voto del Popolo e dei Cantoni» in caso di modifica).

3.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'iniziativa «Si a una valuta svizzera indipendente e libera con monete o banconote (Il denaro contante è libertà)» e il controprogetto diretto (cfr. n. 5.5.2) sono compatibili con tutti gli obblighi internazionali della Svizzera.

4 Conclusioni

Il nostro Collegio riconosce tuttora l'importanza del denaro contante per l'economia e la società. La LBN e la LUMP garantiscono attualmente sia l'approvvigionamento in numerario sia la definizione del franco come valuta svizzera. Il Collegio governativo è disposto a sottolineare ulteriormente l'importanza di questi due principi sanciti dalla legge iscrivendoli nella Costituzione, come chiedono i promotori dell'iniziativa.

Ritiene tuttavia che le formulazioni da essi proposte a completamento della Costituzione non siano sufficientemente precise. Respinge inoltre le richieste che vanno oltre l'inserimento esplicito nella Costituzione dei principi dell'approvvigionamento di denaro contante e del franco come valuta svizzera¹³.

Sulla base di queste considerazioni, in occasione della seduta del 17 maggio 2023 l'Esecutivo ha deciso di elaborare un controprogetto diretto all'iniziativa. Grazie a formulazioni giuridiche più precise, tale controprogetto permetterà di rispondere agli scopi dell'iniziativa.

¹³ Cfr. anche il rapporto del Consiglio federale del 9.12.2022 sull'accettazione di contanti in Svizzera (18.4399).

5 Controprogetto diretto

5.1 Testo del controprogetto diretto

Il testo del controprogetto diretto all'iniziativa popolare federale «Si a una valuta svizzera indipendente e libera con monete o banconote (Il denaro contante è libertà)» è il seguente:

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 99 cpv. 1^{bis} e 2^{bis}

^{1bis} L'unità monetaria svizzera è il franco.

^{2bis} La Banca nazionale svizzera garantisce l'approvvigionamento in numerario.

5.2 Punti essenziali del progetto

Il primo periodo dell'articolo 1 LBN e l'articolo 5 capoverso 2 lettera b LBN attualmente in vigore saranno inseriti nella Costituzione. Le disposizioni non subiscono modifiche materiali.

5.3 Commento ai singoli articoli

Il *capoverso 1^{bis}* del controprogetto diretto corrisponde all'articolo 1 LUMP in vigore (senza la menzione dei centesimi come sottounità). Si rinuncia alla menzione della sottounità perché non ritenuta degna di figurare nella Costituzione. Inoltre, l'iscrizione dell'unità monetaria «franco» nella Costituzione non richiede l'indicazione della sua suddivisione in centesimi. L'obiettivo dell'iniziativa può così essere realizzato senza che si citino i centesimi.

Conformemente alle osservazioni contenute nel messaggio del Consiglio federale del 27 maggio 1998 concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta¹⁴, il termine «unità valutaria» comprende vari elementi, soprattutto la denominazione e la classificazione della valuta,¹⁵ che devono essere disciplinati sul piano legale. Il controprogetto diretto inserisce ora il nome dell'unità monetaria nella Costituzione. L'articolo 1 LUMP rimane immutato.

Il *capoverso 2^{bis}* corrisponde all'articolo 5 capoverso 2 lettera b LBN in vigore. Nel controprogetto diretto si elevano pertanto al livello costituzionale disposizioni legali vigenti. La lettera b dell'articolo 5 capoverso 2 LBN rimane in vigore e non subisce modifiche. Il vantaggio che ne consegue consiste nel fatto che l'interpretazione e la prassi attuali relative alla disposizione sono ormai consolidate e, attraverso la nuova disposizione costituzionale, vengono ribadite e confermate. Elevando la disposizione

¹⁴ FF **1998** III 3135, 3158 (98.032)

¹⁵ Come il messaggio del 26 mag. 1999 concernente una legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (LUMP), FF **1999** 6201, 6211 (99.051).

legale al livello della Costituzione non si modifica il tenore del compito della BNS concernente l'approvvigionamento in numerario.

Contrariamene al testo dell'iniziativa («in quantità sufficiente»), il capoverso 2^{bis}, così come l'articolo 5 capoverso 2 lettera b LBN in vigore, non indica il volume del numerario o delle monete e delle banconote che deve essere disponibile. Il capoverso 2^{bis} enuncia però che la BNS deve *garantire* l'approvvigionamento in numerario. Questa formulazione implica che il numerario disponibile deve essere sufficiente per il traffico dei pagamenti. In caso contrario, l'approvvigionamento in numerario non sarebbe garantito. Anche il capoverso 2^{bis} risponde quindi alle esigenze dell'iniziativa senza però modificare il tenore della disposizione della LBN vigente.

5.4 Ripercussioni

Il controprogetto diretto non ha ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni e nemmeno per l'economia.

5.5 Aspetti giuridici

5.5.1 Rapporto con altre disposizioni costituzionali

Ai sensi dell'articolo 139 capoverso 5 Cost., l'Assemblea federale può contrapporre un controprogetto diretto a un'iniziativa popolare.

Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Sì a una valuta svizzera indipendente e libera con monete o banconote (Il denaro contante è libertà)», con la proposta di approvarlo nonché di sottoporlo al Popolo e ai Cantoni unitamente all'iniziativa con la raccomandazione di accettare il controprogetto. Se l'iniziativa popolare non è ritirata, il controprogetto è sottoposto al voto del Popolo e dei Cantoni unitamente all'iniziativa, secondo la procedura di cui all'articolo 139b Cost.

Conformemente all'articolo 99 capoverso 1 Cost., il settore monetario compete alla Confederazione. La regolamentazione proposta non modifica la portata dell'articolo 99 Cost. Inserisce nella Costituzione unicamente due disposizioni di due leggi federali in vigore (primo periodo dell'art. 1 LUMP e art. 5 cpv. 2 lett. b LBN). Le disposizioni non subiscono modifiche materiali.

5.5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Come suesposto, due disposizioni di due leggi federali in vigore (primo periodo dell'art. 1 LUMP e art. 5 cpv. 2 lett. b LBN) vengono inserite nella Costituzione. Il controprogetto diretto all'iniziativa «Sì a una valuta svizzera indipendente e libera con monete o banconote (Il denaro contante è libertà)» è compatibile con tutti gli obblighi internazionali della Svizzera.

5.5.3 Forma dell'atto

Il Consiglio federale sottopone il controprogetto diretto all'iniziativa popolare all'Assemblea federale sotto forma di decreto federale secondo l'articolo 163 capoverso 2 Cost. e gli articoli 97 capoverso 1 lettera a e 101 LParl.

5.5.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa. Il progetto non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

5.5.5 Rispetto del principio di sussidiarietà

Conformemente all'articolo 99 capoverso 1 Cost., il settore monetario compete alla Confederazione. Questo progetto costituzionale non apporta alcun cambiamento alla situazione attuale; il principio di sussidiarietà è pertanto rispettato.