

## ESAME DELLA VALIDITÀ/RICEVIBILITÀ DELLE INIZIATIVE POPOLARI: UN CONFRONTO INTERCANTONALE

Iniziativa parlamentare generica del 9.5.2016 di Natalia Ferrara e Nicola Pini "[Modifica della Legge sull'esercizio dei diritti politici \(LEDP; del 7 ottobre 1998\) - Introduzione di una verifica preventiva della ricevibilità delle iniziative popolari: prima lo Stato si esprime sulla ricevibilità, poi si raccolgano le firme](#)"

### Indice

1. Premessa: situazione nel Cantone Ticino	2
2. Confronto intercantonale (tempistica, autorità competenti e criteri di ricevibilità)	3
3. Cantoni nei quali la ricevibilità (validità giuridica) di un'iniziativa popolare è decisa dal Gran Consiglio dopo la raccolta delle firme obbligatoriamente sulla base di un messaggio/presa di posizione del Consiglio di Stato: Cantoni Uri, Basilea Campagna, Turgovia, Neuchâtel e Glarona	6
a. Cantone Uri	6
b. Cantone Basilea Campagna	6
c. Cantone Turgovia	7
d. Cantone Neuchâtel	8
e. Cantone Glarona	9
4. Cantone nel quale la ricevibilità (validità giuridica) di un'iniziativa popolare è stabilita dal Consiglio di Stato dopo la raccolta delle firme: Cantone Ginevra	10
a. Cantone Ginevra	10
5. Cantoni nei quali la ricevibilità (validità giuridica) di un'iniziativa popolare è stabilita dal Consiglio di Stato prima della raccolta delle firme: Cantoni San Gallo e Vaud	15
a. Cantone San Gallo	15
b. Cantone Vaud	16
6. Situazione a livello federale	22

### Allegati

- 7a. Estratto del messaggio n. 4341 del 20.12.1994 "Progetto di revisione della Costituzione ticinese" concernente la ricevibilità delle iniziative popolari
- 7b. Estratto del rapporto della Commissione speciale Costituzione e diritti politici del 9.6.1997 sul messaggio n. 4341 concernente la ricevibilità delle iniziative popolari

## 1. Premessa: situazione nel Cantone Ticino

### Cost. TI

#### Art. 38 Iniziativa popolare legislativa / 2. ricevibilità

*Se il numero di firme è raggiunto, il Gran Consiglio esamina preliminarmente la ricevibilità della domanda di iniziativa, verificandone la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda.*

#### Art. 86 Revisione parziale [Costituzione cantonale] / 3. Ricevibilità

*Se il numero di firme è raggiunto, il Gran Consiglio esamina preliminarmente la ricevibilità della domanda di iniziativa, verificandone la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda.*

La Legge sull'esercizio dei diritti politici riprende tel quel i medesimi principi (art. 130 e art. 134).

\* \* \* \* \*

Risulta molto interessante rilevare che gli artt. 38 e 86 Cost. TI sono stati introdotti dall'allora Commissione speciale Costituzione e diritti politici incaricata di esaminare il messaggio del Consiglio di Stato sulla nuova Cost. TI del 1997 (relatore: John Nosedà): nel relativo rapporto la Commissione argomenta attorno a due quesiti: l'autorità che deve occuparsi della ricevibilità e la tempistica di esame della ricevibilità (prima o dopo la raccolta delle firme). Questi due quesiti sono esattamente quelli sollevati dall'iniziativa parlamentare generica in oggetto.

Qui di seguito si riprendono le considerazioni commissionali su questi due quesiti (rapporto del 9.6.1997 sul messaggio n. 4341 del 20.12.1994 "Progetto di revisione della Costituzione ticinese"):

- competenza di esaminare la ricevibilità  
*«La competenza di esaminare la ricevibilità è stata demandata al Gran Consiglio, scartando l'ipotesi di un tribunale (costituzionale o amministrativo) in considerazione del contenuto politico dell'oggetto e comunque della possibilità (art. 85 lett. a OG) di ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale. È opportuno precisare che la verifica di ricevibilità comprende ovviamente anche gli aspetti formali quali il titolo e la presentazione esteriore del testo. Tuttavia, per ragioni di semplicità, niente esclude che la legge possa anticipare il controllo di questi aspetti puramente formali al momento della presentazione della domanda (come avviene attualmente) onde evitare la pubblicazione e la raccolta di firme in casi di palese irricevibilità formale».*
- momento dell'esame di ricevibilità  
*«Il momento dell'esame di ricevibilità. è stato lungamente dibattuto. L'ipotesi di un esame preliminare (prima della raccolta delle firme) è stata scartata, pur presentando il duplice pregio di evitare un'inutile raccolta di firme su testi improponibili rispettivamente di non condizionare l'esame di ricevibilità con il peso politico delle firme già raccolte. Ciò nonostante, la maggioranza della Commissione ha evidenziato che l'esame di ricevibilità di un'iniziativa si giustifica soltanto in presenza di un testo sottoscritto dal numero di firme previste dalla legge. In caso contrario, qualsiasi petizione o suggerimento individuale assurgerebbe al grado di iniziativa popolare ed imporrebbe un esame parlamentare con evidente e concreto pericolo di abuso. Tale soluzione è peraltro conforme alla prassi vigente in Svizzera, nonché alla giurisprudenza federale. In effetti il Tribunale federale non si pronuncia su questioni giuridiche astratte (DTF 120 la 166)».*

**Visto il loro grande interesse si allegano al presente documento, l'estratto del messaggio governativo (allegato 7a) e l'estratto del rapporto commissionale (allegato 7b).**

## 2. Confronto intercantonale (tempistica, autorità competenti e criteri di ricevibilità)

<b>Zurigo</b>	<a href="#">Cost. ZH</a> art. 28, <a href="#">GPR</a> art. 128	
<b>tempistica</b>	<b>Autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del principio dell'unità della materia</li> <li>rispetto del diritto superiore</li> <li>non essere manifestamente inattuabile</li> </ul>
<b>Berna</b>	<a href="#">Cost. BE</a> art. 59, <a href="#">LDP</a> art. 150	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto dell'unità della forma e della materia</li> <li>non essere inattuabile</li> <li>rispetto del diritto di rango superiore</li> </ul>
<b>Lucerna</b>	<a href="#">Cost. LU</a> art. 22	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto dell'unità della forma e della materia</li> </ul>
<b>Uri</b>	<a href="#">Cost. UR</a> art. 28, <a href="#">WAVG</a> art. 68	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a> , tramite un apposito messaggio del <a href="#">Consiglio di Stato</a> circa la validità giuridica del testo dell'iniziativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto dell'unità della materia</li> <li>rispetto del diritto superiore</li> <li>non essere inattuabile o «<i>contenutisticamente indeterminata</i>»</li> </ul>
<b>Svitto</b>	<a href="#">Cost. SZ</a> art. 30	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto dell'unità della forma e della materia</li> <li>rispetto del diritto superiore</li> <li>non essere «<i>manifestamente</i>» inattuabile</li> </ul>
<b>Obvaldo</b>	<a href="#">Cost. OW</a> artt. 63 e 64	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>deve concernere una sola materia e deve contenere una motivazione</li> <li>rispetto del diritto federale e della Cost. OW</li> </ul>
<b>Nidvaldo</b>	<a href="#">Cost. NW</a> artt. 54 e 61	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>deve concernere un unico oggetto ed essere motivata</li> <li>rispetto del diritto federale e della Cost. NW</li> </ul>
<b>Friburgo</b>	<a href="#">Cost. FR</a> art. 43, <a href="#">LEDP</a> art. 117	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto di rango superiore</li> <li>rispetto dell'unità della forma e della materia</li> <li>non essere inattuabile</li> </ul>
<b>Soletta</b>	<a href="#">Cost. SO</a> art. 31	
<b>Tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto delle «<i>condizioni di forma</i>»</li> <li>non essere «<i>manifestamente contraria al diritto</i>»</li> <li>non essere inattuabile</li> </ul>

<b>Basilea Città</b>	<a href="#">Cost. BS</a> art. 48, <a href="#">IRG</a> art. 18	
<b>tempistica</b>	<b>Autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto di rango superiore</li> <li>non essere inattuabile</li> <li>rispetto dell'unità della materia</li> <li>non essere inattuabile</li> </ul>
<b>Basilea Campagna</b>	<a href="#">Cost. BL</a> art. 48, <a href="#">GPR</a> art. 78	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a> , sulla base di un messaggio del <a href="#">Consiglio di Stato</a> (comprendente un esame della validità giuridica dell'iniziativa popolare)	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto di rango superiore</li> <li>non essere inattuabile</li> </ul>
<b>Sciaffusa</b>	<a href="#">Cost. SH</a> art. 28	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto di rango superiore</li> <li>non essere inattuabile</li> <li>rispetto dell'unità della forma e della materia</li> </ul>
<b>Appenzello esterno</b>	<a href="#">Cost. AR</a> art. 55	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto di rango superiore</li> <li>non essere inattuabile</li> <li>rispetto dell'unità della materia</li> </ul>
<b>Appenzello interno</b>	<a href="#">Cost. AI</a> art. 7 <sup>bis</sup>	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto federale e della Cost. AI</li> <li>rispetto dell'unità della materia</li> </ul>
<b>San Gallo</b>	<a href="#">Cost. SG</a> art. 44, <a href="#">RIG</a> art. 34 ss.	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>prima della raccolta delle firme</b>	<a href="#">Consiglio di Stato</a> : si esprime sulla validità giuridica del testo dell'iniziativa popolare entro un periodo di quattro mesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto di rango superiore</li> <li>non essere inattuabile</li> <li>rispetto dell'unità della materia e della forma</li> </ul>
<b>Grigioni</b>	<a href="#">Cost. GR</a> art. 14, <a href="#">LDPC</a> art. 68 dd.	
<b>Tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto di rango superiore</li> <li>non essere inattuabile</li> <li>rispetto dell'unità della materia e della forma</li> <li>non deve prevedere «<i>un effetto retroattivo inconciliabile con i principi dello Stato di diritto</i>»</li> </ul>
<b>Argovia</b>	<a href="#">Cost. AG</a> art. 66	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto delle «<i>prescrizioni relative alla forma</i>»</li> <li>rispetto del diritto federale e della Cost. AG</li> <li>rispetto dell'unità della materia</li> </ul>

<b>Turgovia</b>	<a href="#">Cost. TG</a> art. 27, <a href="#">StWG</a> art. 71 ss., <a href="#">GOCR</a> art. 53	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a> , sulla base di un messaggio del <a href="#">Consiglio di Stato</a> (comprendente un esame della validità giuridica dell'iniziativa popolare)	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto dell'unità della materia e della forma</li> </ul>
<b>Vaud</b>	<a href="#">Cost. VD</a> art. 80, <a href="#">LEDP</a> artt. 90 e 90a	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>prima della raccolta delle firme</b>	<a href="#">Consiglio di Stato</a> : si esprime sulla validità giuridica del testo dell'iniziativa popolare entro « <i>breve tempo</i> »	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto di rango superiore</li> <li>rispetto dell'unità del rango, della materia e della forma</li> </ul>
<b>Vallese</b>	<a href="#">Cost. VS</a> art. 33	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto federale e della Cost. VS</li> <li>non essere inattuabile</li> <li>rispetto dell'unità della materia e della forma</li> <li>deve rientrare «<i>nell'ambito degli atti che possono essere oggetto di un'iniziativa</i>»</li> </ul>
<b>Neuchâtel</b>	<a href="#">Cost. NE</a> art. 40, <a href="#">LDP</a> art. 107, <a href="#">OGC</a> art. 170	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a> , sulla base di un messaggio preliminare allestito entro tre mesi dal <a href="#">Consiglio di Stato</a> in merito alla questione della validità giuridica	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto dell'unità della materia</li> </ul>
<b>Ginevra</b>	<a href="#">Cost. GE</a> art. 60, <a href="#">LEDP</a> art. 92a	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Consiglio di Stato</a> : si esprime sulla validità giuridica del testo dell'iniziativa popolare entro quattro mesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto dell'unità del genere e della materia</li> <li>rispetto del diritto vigente</li> </ul>
<b>Giura</b>	<a href="#">Cost. JU</a> art. 75	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto di rango superiore</li> <li>non essere inattuabile</li> <li>rispetto dell'unità della materia</li> </ul>
<b>Zugo</b>	<a href="#">Cost. ZG</a> art. 35	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto dell'unità della materia</li> </ul>
<b>Glarona</b>	<a href="#">Cost. GL</a> artt. 58 e 59	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a> , sulla base di un parere del <a href="#">Consiglio di Stato</a> circa la loro « <i>ammissibilità giuridica</i> » entro tre mesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto federale e della Cost. GL</li> <li>«<i>tra le diverse parti della proposta dev'esservi un nesso materiale</i>»</li> <li>«<i>la proposta deve avere un oggetto chiaramente definito, contenere una motivazione [...]</i>»</li> </ul>

### 3. Cantoni nei quali la ricevibilità (validità giuridica) di un'iniziativa popolare è decisa dal Gran Consiglio dopo la raccolta delle firme obbligatoriamente sulla base di un messaggio/presa di posizione del Consiglio di Stato: Cantoni Uri, Basilea Campagna, Turgovia, Neuchâtel e Glarona

#### a. Cantone Uri

<b>Uri</b>	<a href="#">Cost. UR</a> art. 28, <a href="#">WAVG</a> art. 68	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<b>Gran Consiglio</b> , tramite un apposito messaggio del <b>Consiglio di Stato</b> circa la validità giuridica dell'iniziativa popolare	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto dell'unità della materia</li> <li>rispetto del diritto superiore</li> <li>non essere inattuabile o «<i>contentutisticamente indeterminata</i>»</li> </ul>

Art. 68 cpv. 1 [Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte \(WAVG\)](#)

*<sup>1</sup>Ist die kantonale Volksinitiative zustande gekommen, so wird sie vom Regierungsrat dem Landrat weitergeleitet mit einer Botschaft, die sich darüber auszusprechen hat, ob die Initiative ganz oder teilweise ungültig sei, namentlich ob sie übergeordnetes Recht verletze, inhaltlich zu unbestimmt oder aus tatsächlichen Gründen unmöglich sei. Die Botschaft kann sachbezogene Erwägungen und Anträge enthalten. Der Landrat entscheidet über die Gültigkeit der Initiative. Sein Beschluss ist im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen.*

Nell'ambito della presente ricerca non è stato possibile trovare materiale che consentisse di individuare le ragioni per cui il Gran Consiglio si esprime sulla ricevibilità di un'iniziativa popolare sistematicamente sulla base di un apposito messaggio del Consiglio di Stato. È verosimile che questo dispositivo sia presente nella WAVG sin dalla sua entrata in vigore, avvenuta nel 1979 (il relativo messaggio e il relativo rapporto non sono rintracciabili nel sito del Cantone Uri).

Esempi di messaggio:

- [Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zu den kantonalen Volksinitiativen "Fünf statt sieben mit gerechtem Wahlsystem"](#), 6.12.2005
- [Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat. Nr. 2012-227 R-362-13 Kantonale Volksinitiative "Kopf- anstatt Parteiwahlen"](#), 3.4.2012

#### b. Cantone Basilea Campagna

<b>Basilea Campagna</b>	<a href="#">Cost. BL</a> art. 29, <a href="#">GPR</a> art. 78	
<b>Tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<b>Gran Consiglio</b> , sulla base di un messaggio del <b>Consiglio di Stato</b> (comprendente un esame della validità giuridica)	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto di rango superiore</li> <li>non essere inattuabile</li> </ul>

Art. § 78 [Behandlung] [Gesetz über die politischen Rechte](#)

*<sup>1</sup>Der Regierungsrat erstattet dem Landrat zu gültig zustande gekommenen Volksinitiativen Bericht und stellt Antrag.*

*<sup>2</sup>Der Landrat erklärt unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig. [...]*

L'art. 78 cpv. 1 è presente *tel quel* nella normativa sin dalla sua promulgazione, avvenuta il 7.9.1981. Non è stato possibile ritrovare il relativo messaggio e il relativo rapporto commissionale ([prima del 1995/1996 il sito web del Cantone Basilea Campagna riporta solo le decisioni parlamentari](#)).

Esempi di messaggio:

- [Regierungsrat. Vorlage an den Landrat: Nichtformulierte Volksinitiative "Bildungsqualität auch für schulisch Schwächere"](#), 20.12.2011
- Regierungsrat. Vorlage an den Landrat: [Nichtformulierte Volksinitiative "Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen"](#), 22.12.2015

### c Cantone Turgovia

<b>Turgovia</b>	<a href="#">Cost. TG</a> art. 27, <a href="#">StWG</a> art. 71 ss., <a href="#">GOGR</a> art. 53	
<b>Tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a> , sulla base di un messaggio del <a href="#">Consiglio di Stato</a> (comprendente un esame della validità giuridica dell'iniziativa popolare)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rispetto dell'unità della materia e della forma</li> </ul>

Art. 53 [Volksinitiativen] [Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau \(GOGR\)](#)

*<sup>1</sup>Begehren gemäss § 26 der Kantonsverfassung werden vom Büro zu Bericht und Antrag einer Kommission überwiesen. Das Kommissionspräsidium holt beim Regierungsrat einen Bericht über die Gültigkeit und zum Inhalt des Begehrens ein.  
[...]*

L'art. 53 cpv. 1 GOGR è stato modificato in data 14.3.2012 dal Gran Consiglio turgoviese ([Bericht der Kommission zur Vorberatung der Revision der Geschäftsordnung des Grossen Rates \(GOGR\) vom 22. März 2000 und zur Änderung des Beschlusses des Grossen Rates über die Entschädigungen seiner Mitglieder und der Fraktionen vom 9. April 2008](#), 23.12.2011), nel senso che il messaggio del Consiglio di Stato su un'iniziativa popolare non riguardasse solo la ricevibilità (validità giuridica) ma anche il merito (*Inhalt*).

Anche in questo caso, non è stato possibile risalire ai motivi alla base della decisione di far allestire obbligatoriamente al Consiglio di Stato un messaggio sulla ricevibilità di un'iniziativa popolare all'attenzione del Gran Consiglio (relativa documentazione non rintracciabile).

Esempio di messaggio:

- [Thurgauische Volksinitiative "Ja zu einer guten Thurgauer Volksschule". Bericht über die Gültigkeit und Stellungnahme](#), 18.11.2015

d. Cantone Neuchâtel

Neuchâtel		Cost. NE art. 40, <a href="#">LEDP</a> art. 107
Tempistica	autorità	criteri
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<a href="#">Gran Consiglio</a> , sulla base di un messaggio preliminare allestito entro tre mesi dal <a href="#">Consiglio di Stato</a> in merito alla questione della validità giuridica	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto dell'unità della materia</li> </ul>

Art. 107 [Validation de l'initiative] [Loi sur les droits politiques](#) (LEDP)

[...]

<sup>3</sup>Si l'initiative a recueilli dans le délai le nombre prescrit de signatures valables, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport préliminaire l'invitant à se prononcer sur la recevabilité matérielle de l'initiative, dans les trois mois qui suivent la publication des résultats.

<sup>4</sup>Si l'initiative est déclarée recevable par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat la lui transmet accompagnée d'un rapport dans les deux ans qui suivent la publication des résultats.

Art. 170 [Exceptions] [Loi d'organisation du Grand Conseil](#) (OGC)

<sup>1</sup>Ne sont cependant pas envoyés à l'examen préalable d'une commission:

a) les rapports du Conseil d'Etat relatifs à la recevabilité matérielle d'une initiative populaire;

[...]

Anche in questo caso, non è stato possibile risalire ai motivi alla base della decisione di far allestire obbligatoriamente al Consiglio di Stato un messaggio sulla ricevibilità di un'iniziativa popolare all'attenzione del Gran Consiglio (relativa documentazione non rintracciabile).

Esempi di messaggio:

- [Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative populaire cantonale "Pour des allocations familiales équitables", 30.11.2011](#)
- [Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale "Pour une liaison ferroviaire rapide entre le Haut et le Bas", 3.6.2013](#)
- [Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage \(LEmpl\) \(Salaire minimum\), 4.11.2013](#)



e. Cantone Glarona

<b>Glarona</b>	<u>Cost. GL</u> artt. 58 e 59	
<b>Tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<b>Gran Consiglio</b> , sulla base di un parere del <b>Consiglio di Stato</b> circa la loro «ammissibilità giuridica» entro tre mesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto federale e della Cost. GL</li> <li>«tra le diverse parti della proposta dev'esservi un nesso materiale»</li> <li>«la proposta deve avere un oggetto chiaramente definito, contenere una motivazione [...]»</li> </ul>

Cost. GLArt. 59 Trattazione delle proposte per il memoriale

<sup>1</sup>Il Consiglio di Stato trasmette entro tre mesi al Gran Consiglio le proposte per il memoriale depositate, con il proprio parere circa la loro ammissibilità giuridica.

<sup>2</sup>Il Gran Consiglio pronuncia sull'ammissibilità giuridica delle proposte e decide circa la loro rilevanza; sono rilevanti le proposte ammissibili che raccolgono almeno dieci voti. Le pronunce del Gran Consiglio concernenti l'ammissibilità giuridica non sono impugnabili a livello cantonale.<sup>1</sup>

<sup>3</sup>Il Gran Consiglio sottopone le proposte per il memoriale il più tardi alla seconda Landsgemeinde dopo la decisione relativa alla loro rilevanza.

<sup>4</sup>Le proposte del Consiglio di Stato alla Landsgemeinde non sono oggetto di una decisione quanto alla loro rilevanza; tuttavia, quando il Gran Consiglio non entra in materia su una proposta del Consiglio di Stato o la respinge, la proposta decade.

Anche in questo caso, non è stato possibile risalire ai motivi alla base della decisione di far allestire obbligatoriamente al Consiglio di Stato un messaggio sulla ricevibilità di un'iniziativa popolare all'attenzione del Gran Consiglio (relativa documentazione non rintracciabile).

Esempi di messaggio:

- [Memorialsantrag des Glarner Kunstvereins betreffend "Beitrag von 1.6 Mio. Franken an die Sanierung vom Kunsthaus Glarus"; Zulässig- und Erheblicherklärung](#), Regierungsrat, 9.9.2014 (cfr. [trattazione dell'oggetto](#))
- [Memorialsantrag Pro Velo Linth "Änderung des Radroutengesetzes". Zulässig- und Erheblicherklärung](#). Regierungsrat, 24.5.2016 (cfr. [trattazione dell'oggetto](#))

#### 4. Cantone nel quale la ricevibilità (validità giuridica) di un'iniziativa popolare è stabilita dal Consiglio di Stato dopo la raccolta delle firme: Cantone Ginevra

##### a. Cantone Ginevra

<b>Ginevra</b>	Cost. GE art. 60, <a href="#">LEDP</a> art. 92a	
<b>Tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>dopo</b> la raccolta delle firme (dichiarazione di riuscita)	<b>Consiglio di Stato</b> : si esprime sulla validità giuridica del testo dell'iniziativa popolare entro quattro mesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto dell'unità del genere e della materia</li> <li>rispetto del diritto vigente</li> </ul>

Art. 92a [Examen de la validité de l'initiative populaire cantonale] [Loi sur l'exercice des droits politiques](#) (LEDP)

<sup>1</sup>Le Conseil d'Etat se prononce sur la validité de l'initiative populaire cantonale au plus tard 4 mois après la constatation de son aboutissement.

<sup>2</sup>Il notifie sa décision aux initiants.

<sup>3</sup>Il transmet au Grand Conseil le texte de l'initiative et l'arrêté de validation. En cas de recours subséquent, il lui transmet les écritures.

<sup>4</sup>La décision du Conseil d'Etat est publiée dans la Feuille d'avis officielle.

L'art. 92a cpv. 1 LEDP è stato modificato dal Gran Consiglio ginevrino il 21.3.2013 a seguito dell'approvazione da parte del popolo della nuova Costituzione ginevrina, avvenuta il [14.10.2012](#): il nuovo art. 60 [Esame della validità] cpv. 1 della Costituzione recita: «La validità dell'iniziativa è esaminata dal Consiglio di Stato»; in precedenza la validità era decisa dal Gran Consiglio. Per quanto concerne la modifica della LEDP, in particolare dell'art. 92a, si rinvia ai seguenti documenti:

- [Projet de loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques](#) (LEDP) (Adaptation à la nouvelle constitution), 28.11.2012  
 «La nouvelle constitution prévoit que la validité de l'initiative populaire cantonale est examinée par le Conseil d'Etat (art. 60, al. 1 nCst-GE).  
 Le Grand Conseil perd donc ses compétences en la matière et la commission législative n'étudie plus les rapports du Conseil d'Etat sur le sujet. La LRGC sera modifiée sur ce point (voir ci-dessous l'abrogation des articles 119 et 120 LRGC).  
 Le nouveau mécanisme prévoit que le Conseil d'Etat statue sur la validité de l'initiative. Il statue par arrêté, ce qui est une décision sujette à recours (al. 2).  
 Les recourants insatisfaits pourraient recourir devant une autorité judiciaire.  
 L'alinéa 2 prévoit également une information du Grand Conseil. Ce dernier ne dispose pas de la qualité pour recourir contre la décision du Conseil d'Etat.  
 L'alinéa 3 garantit la publicité de la décision du Conseil d'Etat, par publication dans la FAO» (pp. 19-20)
- [Rapport de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques \(LEDP\) \(A 5 05\) \(Adaptation à la nouvelle constitution\)](#), 25.2.2013
- [Decisione del Gran Consiglio ginevrino del 21.3.2013](#)
- [Dibattito parlamentare](#)

Nell'ambito dei lavori dell'Assemblea costituente, a livello di seconda lettura si prevedeva che la validità di un'iniziativa popolare fosse esaminata dalla [Corte costituzionale](#) (prevista dalla nuova Costituzione e incaricata di trattare i ricorsi contro le leggi costituzionali, le leggi e i regolamenti del Consiglio di Stato), ma questa opzione è poi stata scartata a larghissima maggioranza

dall'Assemblea costituente. La Camera costituzionale della Corte di giustizia è stata istituita in data 1.6.2013 e si occupa anche di affrontare i ricorsi in relativi alla validità delle iniziative popolari, validità decisa dal Consiglio di Stato ginevrino come appunto stabilito dall'art. 60 della nuova Costituzione ginevrina.

Qui di seguito si ripercorrono le principali tappe (evoluzione) del concetto di esame della validità di un'iniziativa popolare cantonale nell'ambito dei lavori di revisione totale della Costituzione.

- [«Les droits politiques \(y compris révision de la Constitution\)». Rapport sectoriel 202. Instruments de démocratie directe](#), 30.4.2010, pp. 44-45

#### 202.71.j

La validité d'une initiative qui a abouti est examinée d'office par une juridiction (Cour constitutionnelle, Cour de droit public du Tribunal cantonal ou Chambre de droit public de la Cour de justice).

Résultat du vote :

La commission accepte le principe d'un contrôle juridique des initiatives par une instance judiciaire par 13 voix contre 4 voix favorables à un contrôle par une instance politique.

La commission accepte ensuite la thèse ci-dessus par 16 oui et 1 non.

#### Argumentaire

*Dans sa grande majorité, la commission considère qu'il convient de faire une claire distinction entre la prise en considération politique d'une initiative, qui revient tout naturellement au Grand Conseil et la décision sur sa validité. Cette dernière décision n'est pas politique, puisqu'elle repose sur la conformité au droit ou non de l'initiative. Trancher sur la validité d'une initiative à savoir sur sa conformité au droit est donc une tâche éminemment juridictionnelle qui doit, par principe, être confiée à des juges et non à un organe politique. Le Pr Auer s'est clairement prononcé en ce sens lors de son audition.*

*L'expérience genevoise a montré que, quelle que soit la majorité au parlement, celui-ci ne parvient pas à faire abstraction de considérations politiques lorsqu'il statue sur la validité d'une initiative. Cela ne découle nullement d'une mauvaise volonté des députés, mais simplement du fait qu'il n'est pas réaliste de demander à un organe politique de se transformer pour un instant en juridiction pour revenir l'instant d'après et sur le même objet à sa véritable nature. Le fait que le recours au Tribunal fédéral soit ouvert contre les décisions du Grand Conseil sur la validité des initiatives garantit certes un contrôle judiciaire en dernière instance. Mais, comme les recours sont systématiques, la phase d'examen de la validité par le Grand Conseil apparaît en définitive comme une perte de temps et une source d'acrimonie inutiles.*

*La commission propose donc que l'examen de la validité des initiatives soit confié à une juridiction. Pour ne pas empiéter sur les compétences de la commission thématique 3, elle ne se prononce pas sur l'identité exacte de cette juridiction. Si finalement la création d'une Cour constitutionnelle est décidée, cette compétence lui reviendra naturellement. En cas contraire, le contrôle de la validité des initiatives pourra être confié à la Cour de droit public du Tribunal cantonal ou à la Chambre de droit public de la Cour de justice, en fonction des intitulés qui seront adoptés par notre Assemblée.*

*La commission a également choisi le modèle d'un contrôle d'office. Prévoir un simple recours contre une décision du Conseil d'Etat ou de la Chancellerie n'éviterait pas le soupçon de décision politiquement orientée qui pourrait être élevé contre ces autorités. Mais surtout, ce détour représenterait une perte de temps inutile. Comme cela est expliqué plus loin (cf. thèse 202.71.o), en confiant à une juridiction le soin de vérifier la*

*validité des initiatives, on peut réduire le délai de traitement de celles-ci. Pour la minorité, il n'y a pas lieu de traiter les initiatives populaires différemment des autres lois. Or ces dernières ne sont pas soumises à un contrôle de validité d'office par une juridiction. Il n'est pas non plus opportun de priver le Grand Conseil, organe démocratiquement élu, du pouvoir de se prononcer sur la validité des initiatives. Le recours au Tribunal fédéral garantit suffisamment le respect du droit.*

- [Avant-projet de constitution](#), 13.1.2011

*Art. 59 Examen de la validité*

*<sup>1</sup>La validité de l'initiative est examinée par le Grand Conseil.*

*[...]*

[Rapport général. Avant-projet de constitution](#), Commission de rédaction, 13.1.2011

*Ad art. 59 et art. 70*

*Les thèses de la commission thématique 2 relatives à la procédure d'examen de la validité des initiatives populaires cantonales par une juridiction ayant été rejetées en plénière, la commission s'est basée sur les nombreuses interventions survenues après le vote, aux termes desquelles il convenait d'interpréter ce choix comme le **maintien du statu quo, soit un contrôle des initiatives populaires cantonales par le Grand Conseil**. En revanche, les thèses de la commission thématique 2 relatives à la procédure d'examen de la validité des initiatives populaires communales par une juridiction ont été approuvées lors de la même séance plénière. Il en résulte une incohérence entre la solution adoptée pour les initiatives cantonales et pour les initiatives communales.*

- [Procédure de consultation sur l'avant-projet de constitution \(5 février - 25 mars 2011\). Rapport de synthèse des prises de position](#), 30.5.2011

*Article 59 Examen de la validité*

*L'examen de la validité des initiatives cantonales par le Grand Conseil, tel que cela est prévu, donne lieu à des avis divergents:*

- *La CGI ainsi que g[e]l'avance sont favorables à l'examen de validité par le Grand Conseil.*

- *La FéGAPH, le Parti libéral ainsi que le Parti socialiste souhaitent que ce contrôle soit effectué par une instance judiciaire. A noter que le Parti socialiste juge les articles 59 à 61 insatisfaisants et que dans sa prise de position un renvoi est effectué à l'article 70. Il conviendra donc de se référer à la synthèse de l'article 70.*

*Il est par ailleurs relevé que le contrôle de validité diffère pour les initiatives communales et cantonales. En lien avec les alinéas 2 des articles 55 et 56, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'auteur de la transformation d'une initiative partiellement formulée en une initiative non formulée. Enfin, le Secrétariat général du Grand Conseil demande si la formulation de l'article 59 implique qu'il n'y aura plus de rapport du Conseil d'Etat sur la question de la validité des initiatives.*

*Particuliers*

*Quatre particuliers demandent qu'une instance judiciaire effectue le contrôle de validité des initiatives. Seul l'un d'eux se prononce en faveur de l'article 59 tel que rédigé dans l'avant-projet.*

*Députés*

*Un député s'étant prononcé sur la question de l'examen de la validité des initiatives estime que ce contrôle ne devrait être effectué ni par le législatif, ni immédiatement par une juridiction. Il propose ainsi de conférer à l'exécutif cette compétence et d'ouvrir une possibilité de recours ultérieur (pp. 59-60)*

- [Rapport de la commission 2 en vue de la première lecture de l'avant-projet de constitution](#), juillet 2011

## **Titre III Droits politiques**

### **Chapitre III Initiative cantonale**

#### **Article 59**

##### **Art. 59 Examen de la validité**

<sup>1</sup> La validité de l'initiative est examinée par le Grand Conseil.

<sup>2</sup> Le Grand Conseil déclare nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre.

<sup>3</sup> Il scinde ou déclare partiellement nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière était manifeste d'emblée, il déclare l'initiative nulle.

<sup>4</sup> Il déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, il déclare l'initiative nulle.

##### **Alinéa 1**

##### **Amendement de la commission**

<b>Art. 59 al. 1</b>	La validité de l'initiative est examinée par le Conseil d'Etat.
----------------------	---

Résultats des votes : 8 voix pour (2 V&A, 1 ASG, 2 SP, 2 L&I, 1 PDC), 6 contre (2 AVI, 2 R&O, 1 UDC, 1 GEA)<sup>36</sup>.

Exposé des motifs : actuellement déjà, les services juridiques du Conseil d'Etat remettent un préavis au Grand Conseil. Pour la commission, l'examen de la validité des initiatives populaires est un exercice juridique et non une décision politique. La solution préconisée ici permet de dépolitiser le traitement des initiatives populaires sans pour autant avoir recours à une instance judiciaire. Le recours au Tribunal fédéral demeure possible. La question d'un éventuel recours cantonal reste ouverte.

##### **Amendement de minorité**

Minorité 1 : Alfred Manuel (ASG)

<b>Art. 59 al. 1</b>	La validité de l'initiative est examinée par une juridiction.
----------------------	---

Résultats des votes : 12 voix contre (1 AVI, 1 SOL, 1 UDC, 1 PDC, 1 MCG, 2 V&A, 2 L&I, 2 R&O, 1 GEA), 3 pour (2 SP, 1 ASG)<sup>37</sup>.

Exposé des motifs : la commission a majoritairement opté un contrôle par le Conseil d'Etat. Il est clair que ce dernier se tournera vers des juristes pour remplir ce mandat. Il nous apparaît donc plus limpide de confier directement cette tâche à la magistrature. Cette solution ne supprime pas les voies de recours actuellement offertes.

- [Rapport général. Projet de constitution de la République et canton de Genève issu de la deuxième lecture](#), Commission de rédaction, 29.3.2012

*L'article 61 alinéa 1 issu de la deuxième lecture habilite la Cour constitutionnelle à examiner la validité des initiatives populaires cantonales. L'article 72 alinéa 1 en fait de même pour l'examen de la validité des initiatives populaires municipales.*

*A l'issue d'un examen approfondi, la commission considère que la compatibilité de ces deux dispositions avec le droit fédéral n'est pas établie. L'article 88 alinéa 2 de la loi*

*sur le Tribunal fédéral oblige en effet les cantons à prévoir une voie de recours contre tout acte d'autorité susceptible de violer les droits politiques cantonaux, à l'exception des actes du parlement ou du gouvernement.*

*A lire le texte de cette disposition légale fédérale, le canton de Genève devrait prévoir un recours contre les jugements de la Cour constitutionnelle lorsque celle-ci statue sur la validité des initiatives populaires cantonales, ce qui ne paraît guère envisageable.*

*La commission a par ailleurs constaté que, dans les cantons où la Cour constitutionnelle dispose de la compétence de statuer sur la validité des initiatives populaires, c'est sur un recours faisant suite à la décision exprimée par une instance politique. Tel est du moins la situation qui prévaut dans le canton de Vaud (art. 80 et art. 136 al. 2 let. b de la constitution vaudoise), où pour l'instant c'est le Grand Conseil qui statue en première instance sur cette validité. Il sied de noter qu'un projet de loi proposant de transférer cette compétence au Conseil d'Etat est en cours dans ce canton.*

*Précisons par ailleurs que l'article 118 alinéa 1 issu de la deuxième lecture ne comprend plus la Cour constitutionnelle dans l'organisation du pouvoir judiciaire. Même si celle-ci était rétablie par un choix de l'Assemblée en faveur du texte de première lecture, les considérations qui précèdent conserveraient leur pertinence. La Cour constitutionnelle statuerait sur recours et non en première instance sur la validité des initiatives.*

*En conséquence, afin d'éviter toute ambiguïté et tout risque de conflit avec le droit fédéral, la commission invite l'Assemblée à en revenir au texte du projet de la première lecture, qui place la décision initiale concernant la validité des initiatives populaires cantonales et communales dans la compétence du Conseil d'Etat (pp. 9-10).*

## 5. Cantoni nei quali la ricevibilità (validità giuridica) di un'iniziativa popolare è stabilita dal Consiglio di Stato prima della raccolta delle firme: Cantoni San Gallo e Vaud

### a. Cantone San Gallo

<b>San Gallo</b>	<a href="#">Cost. SG</a> art. 44, <a href="#">RIG</a> art. 34 ss.	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>prima della raccolta delle firme</b>	<b>Consiglio di Stato:</b> si esprime sulla validità giuridica del testo dell'iniziativa popolare entro un periodo di quattro mesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rispetto del diritto di rango superiore</li> <li>• non essere inattuabile</li> <li>• rispetto dell'unità della materia e della forma</li> </ul>

#### [Gesetz über Referendum und Initiative \(RIG\)](#)

##### 2. Zulässigkeit

###### Art. 36 Verfahren

<sup>1</sup>Das Initiativkomitee legt der Regierung den Wortlaut des Initiativbegehrens samt allfälliger Begründung und die Mitgliederliste schriftlich vor.

<sup>2</sup>Die Regierung entscheidet innert vier Monaten über die Zulässigkeit des Initiativbegehrens. Sie kann diese von Bedingungen abhängig machen.

<sup>3</sup>Das Initiativbegehren ist zulässig, wenn:

- a) es rechtmässig ist;
- b) die Voraussetzungen nach Art. 34 und 35 dieses Gesetzes erfüllt sind;

##### 3. Unterschriftensammlung

###### Art. 37 Anmeldung

<sup>1</sup>Das Initiativkomitee meldet das zulässige Initiativbegehren schriftlich beim zuständigen Departement an.

<sup>2</sup>Die Anmeldung erfolgt innert eines Monats seit Rechtskraft des Entscheides über die Zulässigkeit.

###### Art. 38 Veröffentlichung

<sup>1</sup>Das zuständige Departement veröffentlicht unverzüglich den Wortlaut des Initiativbegehrens samt Rückzugsermächtigung im kantonalen Amtsblatt. Es bezeichnet den Tag, an dem die Frist zur Einreichung abläuft.

<sup>2</sup>Die Veröffentlichung unterbleibt, wenn:

- a) vom zugelassenen Wortlaut abgewichen wird. Vorbehalten bleiben Änderungen aufgrund des Entscheides über die Zulässigkeit;
- b) die im Entscheid über die Zulässigkeit festgelegten Bedingungen nicht erfüllt sind.

[...]

Contro la decisione del Consiglio di Stato sulla ricevibilità di un'iniziativa popolare è data facoltà di ricorso al Tribunale amministrativo cantonale; a titolo di esempio, si rinvia a una decisione di quest'ultimo, datata 28.4.2015, sul ricorso contro la decisione governativa del 23.9.2004 di irricevibilità in merito all'iniziativa popolare "Für die Volksschule": [decisione del Tribunale amministrativo cantonale del 28.4.2015](#).

Non è stato possibile risalire ai motivi alla base del fatto che sia il Consiglio di Stato – senza alcun coinvolgimento del Gran Consiglio e prima della raccolta delle firme – a esprimersi sulla ricevibilità di un'iniziativa popolare (relativa documentazione non rintracciabile); in occasione dell'[ultima revisione della RIG](#), avvenuta nel 2006, questo elemento era già presente.

Il presente documento illustra i vari, numerosi, passi che compie un'iniziativa popolare nel Cantone San Gallo (autorità, tempistica, ecc.): ["Zeitlicher Ablauf eines Initiativbegehrens"](#), 1.4.2016.

b. Cantone Vaud

<b>Vaud</b>	Cost. VD art. 80, <u>LEDP</u> artt. 90 e 90a	
<b>tempistica</b>	<b>autorità</b>	<b>criteri</b>
<b>prima della raccolta delle firme</b>	<b>Consiglio di Stato</b> : si esprime sulla validità giuridica del testo dell'iniziativa popolare entro «breve tempo»	<ul style="list-style-type: none"> <li>rispetto del diritto di rango superiore</li> <li>rispetto dell'unità del rango, della materia e della forma</li> </ul>

Art. 80 [Validità dell'iniziativa] Cost. VD

<sup>1</sup>Il Consiglio di Stato dichiara valide le iniziative prima dell'inizio della raccolta delle firme. Ne costata la nullità se:

- sono contrarie al diritto di rango superiore;
- violano l'unità del rango, della forma o della materia.

<sup>2</sup>La decisione del Consiglio di Stato è impugnabile con ricorso alla Corte costituzionale.

Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)Art. 90a Validité de l'initiative

<sup>1</sup>Avant d'autoriser la récolte de signatures, le Conseil d'Etat statue à bref délai, de manière motivée sur la validité de l'initiative. Il constate sa nullité si:

- elle est contraire au droit supérieur;
- elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière.

Art. 90b Publication

<sup>1</sup>Une fois validés par le Conseil d'Etat, le titre et le texte de l'initiative sont publiés dans la Feuille des avis officiels.

Art. 90c Gratuité

<sup>1</sup>La procédure de validation de l'initiative par le Conseil d'Etat est gratuite.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat peut percevoir un émoulement de 2'000 francs au plus auprès du comité d'initiative et en demander l'avance en cas de dépôts successifs de textes relevant d'un abus manifeste.

In data 9.6.2013, il popolo vodese ha approvato con oltre l'80% dei voti la seguente modifica dell'art. 80 [Validité d'initiative] Cost. VD:

<b>nuovo dispositivo</b>	<b>precedente dispositivo</b>
<p><sup>1</sup><b>Avant d'autoriser la récolte de signatures, le Conseil d'Etat valide les initiatives. Il constate la nullité de celles qui:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>sont contraires au droit supérieur;</li> <li>violent l'unité de rang, de forme ou de matière.</li> </ol> <p><sup>2</sup>La décision du <b>Conseil d'Etat</b> est susceptible de recours à la Cour constitutionnelle.</p>	<p><sup>1</sup>Le <b>Grand Conseil</b> valide les initiatives. Il constate la nullité de celles qui:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>sont contraires au droit supérieur;</li> <li>violent l'unité de rang, de forme ou de matière.</li> </ol> <p><sup>2</sup>La décision du <b>Grand Conseil</b> est susceptible de recours à la Cour constitutionnelle.</p>



La [brochure](#) relativa alla votazione del 9.6.2013 riportava le seguenti spiegazioni e motivazioni:

# 1

## Modification constitutionnelle liée au contrôle de la légalité des initiatives cantonales

***Le but: instaurer un contrôle de la validité des initiatives par la Conseil d'Etat en lieu et place du Grand Conseil, ceci avant la récolte des signatures***

***Portée de la modification de l'article 80 de la Constitution***

Le nombre d'initiatives populaires lancées sur le plan cantonal est en forte croissance depuis deux ans environ et rien ne laisse à penser que le mouvement s'inverse. De plus, presque toutes les dernières initiatives déposées (salaire minimum, «sauver Lavaux», rabais d'impôt) posent des problèmes juridiques épineux. Ce phénomène a mis en évidence:

- le fait que la décision sur la validité d'une initiative intervienne par un vote du Grand Conseil après la récolte des signatures, et non avant;
- le fait qu'il soit demandé à chacun des députés – miliciens faut-il le rappeler – d'effectuer un travail de juge professionnel sur des questions juridiques souvent complexes.

Afin de faire face à ces problèmes, il est proposé d'instaurer un contrôle de la légalité des initiatives a priori plutôt qu'a posteriori. Cette solution permet d'éviter qu'une initiative soit invalidée, alors qu'elle a déjà recueilli un grand nombre de signatures.

D'autre part, le choix du Conseil d'Etat en tant qu'autorité compétente offre l'avantage de laisser ouvert un premier recours cantonal, à savoir devant la Cour constitutionnelle. Pour les initiants, il s'agit sans nul doute d'une garantie – au niveau cantonal déjà – quant à un traitement objectif et neutre du texte éventuellement contesté.

On relève à cet égard que le Conseil d'Etat est déjà chargé de statuer sur pratiquement tous les autres litiges en matière de droits politiques, que ce soit en vertu de la législation fédérale ou cantonale, un recours à la Cour constitutionnelle étant prévu contre les décisions de l'Exécutif cantonal.

Le système proposé pour la validité de l'initiative fonctionne donc déjà pour les autres questions liées aux droits politiques. Ainsi, le Conseil d'Etat rendra une décision motivée, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui des décrets parlementaires.

La modifica dell'art. 80 Cost. VD è stata accompagnata da una relativa modifica della LEDP, approvata dal Gran Consiglio vodese in data 5.2.2013 (si rinvia al [messaggio governativo](#) e al [rapporto commissionale](#)).

Qui di seguito si riporta lo stralcio del [messaggio governativo](#) (pp. 5-7) in cui si trovano le interessanti motivazioni a sostegno di queste modifiche concernenti il controllo della validità delle iniziative popolari:

### 1.2 Validité des initiatives populaires

*Le nombre d'initiatives populaires lancées sur le plan cantonal est en forte croissance depuis deux ans environ et rien ne laisse à penser que le mouvement va à nouveau s'inverser. De plus, presque toutes les dernières initiatives déposées (Salaire minimum, Sauver Lavaux, Rabais d'impôt) posent des problèmes juridiques épineux.*

*Ce phénomène a soulevé deux questions, qui font actuellement débat au sein du monde politique vaudois:*

- *le fait que la décision sur la validité d'une initiative intervienne par un vote du Grand Conseil après la récolte des signatures, et non avant. L'"analyse circonstanciée de la validité d'une initiative" (art. 90 alinéa 2), réalisée avant le lancement par le Service juridique et législatif (S JL) avec consultation des départements et services concernés, et qui est remise au comité d'initiative afin qu'il puisse juger de l'opportunité d'éventuellement changer son texte, n'est pas toujours suivie par le Grand Conseil lors de sa décision sur la validité – sans compter que certains comités refusent de modifier les points litigieux sur lesquels le S JL a attiré leur attention, comme ils en ont d'ailleurs le droit;*
- *le fait que le Grand Conseil, du propre avis de nombre de ses membres, d'une part ait des difficultés à s'abstraire totalement du débat de fond pour se concentrer sur la question juridique qui lui est soumise, et d'autre part atteigne certaines limites lorsqu'il est demandé à chacun des députés, miliciens faut-il le rappeler, d'effectuer un travail de juge professionnel sur des questions juridiques souvent complexes.*

*Avant même qu'une intervention parlementaire soit déposée à ce sujet, le Conseil d'Etat a, de sa propre initiative, chargé ses services d'examiner toutes les pistes existantes.*

*A titre liminaire, on note que si la question du moment où la validité de l'initiative est examinée est réglée par la loi, celle de l'autorité compétente est de rang constitutionnel. Néanmoins, afin d'établir un tableau complet des options possibles quant à la procédure de validation, le présent projet propose également de remettre en question l'article 80 Cst-VD.*

*Sur la question du moment de la décision sur la validité de l'initiative (pour mémoire: conformité au droit supérieur – principale difficulté à l'heure actuelle, unité de rang, unité de forme et unité de matière), la piste de la décision a priori plutôt qu' a posteriori est retenue par le Conseil d'Etat, en particulier parce qu'elle permet d'éviter qu'une initiative soit invalidée alors qu'elle a déjà recueilli un grand nombre de signatures. Cette option pose néanmoins quelques problèmes.*

1. *En premier lieu, elle impliquerait de lancer un processus qui peut potentiellement être long avant même que l'autorisation de récolter la première signature soit donnée. Le scénario dans un cas difficile serait le suivant: le Département de l'intérieur procéderait à l'analyse de validité il la remettrait à l'autorité compétente pour examen puis décision contre cette dernière, un recours est ouvert à la Cour constitutionnelle l'arrêt de cette dernière pourrait encore être contesté devant le Tribunal fédéral. Cette procédure pourrait durer entre un et deux ans, en fonction de la rapidité avec laquelle les autorités saisies statueraient. Un tel laps de temps entre la volonté de lancer l'initiative et le début effectif de la récolte de signatures pourrait poser un problème politique. En effet, même si la décision finale était favorable aux initiants, il y a fort à parier que, dans bien des cas, la situation politique ne sera plus du tout la même qu'au moment de la décision de lancement de l'initiative, décision souvent prise en réaction rapide à l'actualité, au point que l'intérêt de la récolte pourrait être fortement remis en cause, ou la récolte elle-*

*même rendue très difficile. Immédiatement, l'on peut toutefois répondre à cet argument que la loi doit pouvoir s'abstraire des sautes d'humeur de l'opinion.*

2. *En second lieu, si l'autorité compétente, puis, le cas échéant, les autorités de recours, devaient constater la nullité de l'initiative, elles n'indiqueraient pas pour autant aux initiants la manière dont ils devraient rédiger leur texte pour le rendre conforme aux exigences posées par la Constitution cantonale quant à la validité des initiatives. Cela signifie que le comité d'initiative pourrait, le jour après avoir reçu la décision finale, représenter un texte à l'autorité compétente qui devrait à nouveau l'examiner, à la condition qu'il soit, ne serait-ce que légèrement, différent de celui qui a été invalidé. Ainsi, l'autorité compétente, voire les autorités de recours, pourraient être confrontées à plusieurs textes successifs ne variant pas sur le fond, mais présentant tous des différences qui nécessitent un nouvel examen. Le cas n'est pas théorique, mais s'est présenté il y a peu au Département de l'intérieur. Or, si celui-ci peut encore tant bien que mal gérer de telles situations, la formalisation de la procédure de validation a priori pourrait donner une tribune aux personnes souhaitant déposer des initiatives au contenu parfois fantaisiste ou ne répondant pas aux critères constitutionnels, avec un risque évident de surcharge pour les autorités devant statuer sur la validité.*

*Pour apporter des réponses à ces difficultés, il s'agit de modifier le système actuel au plan:*

- *de l'autorité compétente*
- *des voies de recours*
- *des règles administratives.*

*Sur la question de l'autorité compétente pour déclarer une initiative valable ou nulle: le Conseil d'Etat a procédé à de larges échanges avec les élus dans le cadre d'une commission parlementaire. Il en est ressorti principalement les éléments suivants:*

- *la compétence du Grand Conseil pose aujourd'hui problème, pour les raisons mentionnées plus haut, ce n'est plus guère contesté, et l'idée de la transférer à une autre autorité n'est plus un tabou;*
- *la première idée, la plus séduisante, consistant à confier cette compétence à la Cour constitutionnelle pour la sortir du champ politique – puisqu'il s'agit d'une question juridique – n'est pas praticable. En effet, le droit fédéral impose un recours cantonal contre ce type de décisions (art. 88, al. 2 de la loi sur le Tribunal fédéral, qui ne permet d'exclure un recours cantonal que si la décision émane du parlement ou du gouvernement). Si la Cour constitutionnelle était compétente, il n'existerait plus qu'une autorité de recours, le Tribunal fédéral;*
- *les alternatives sont donc: le Conseil d'Etat, le département en charge des droits politiques, et le service en charge des droits politiques ou le Service juridique et législatif.*

*Confier une telle compétence à un service administratif ne résiste pas longtemps à l'examen. On perçoit aisément le fossé créé par l'absence – par essence – de légitimité politique ou judiciaire d'un service administratif. Quant au choix entre le département en charge des droits politiques et le Conseil d'Etat, ce dernier, constatant que les commissaires lui ont fait part de leur conviction qu'il saurait être plus détaché des enjeux politiques que ne l'est le Grand Conseil, estime que c'est à lui, comme autorité exécutive du Canton de Vaud, à assumer cette mission si le Grand Conseil devait décider de s'en défaire.*

*Dans ce cas, il convient alors de convoquer le corps électoral vaudois pour entériner la modification de l'article 80 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003.*

*Comme expliqué implicitement ci-dessus, le choix du Conseil d'Etat en tant qu'autorité compétente offre l'avantage de laisser ouvert un premier recours cantonal, à savoir devant la Cour constitutionnelle. Pour les initiants et les signataires, il s'agit là sans nul doute d'une garantie – au niveau cantonal déjà – quant à un traitement objectif et*

*neutre du texte éventuellement contesté. On relève à cet égard que le Conseil d'Etat est déjà chargé de statuer sur tous les autres litiges en matière de droits politiques, que ce soit en vertu de la législation fédérale (art. 77 de la loi fédérale sur les droits politiques), ou de la LEDP (art. 117 et 122, al. 2; sous réserve des compétences dévolues au Grand Conseil en vertu de l'art. 122, al. 1 LEDP), un recours à la Cour constitutionnelle étant prévu contre les décisions de l'exécutif cantonal (art. 123a LEDP). Le système proposé pour la validité de l'initiative fonctionne donc déjà pour les autres questions liées aux droits politiques. Ainsi, le Conseil d'Etat rendra une décision motivée, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui des décrets parlementaires.*

*Reste le problème du dépôt à répétition de textes d'initiatives inadéquats. La solution proposée consiste à instaurer un émolument lié à l'examen d'un texte d'initiative par le Conseil d'Etat. Ici aussi, il s'agit cependant de ne pas limiter l'accès aux droits politiques. Le système proposé consiste ainsi à prévoir le principe de la gratuité, un émolument ne pouvant être perçu qu'en cas de comportement téméraire de la part des initiants (dépôt de textes d'initiative inadéquats à répétition).*

Qui di seguito si riporta il breve stralcio del [rapporto commissionale](#) (pp. 3-4) concernente le modifiche governative in merito alla validità delle iniziative popolari:

#### 1. Validation des initiatives populaires

*Le contrôle de la validité des initiatives fait régulièrement débat. Presque toutes les dernières décisions validant/invalidant des initiatives (salaire minimum, loi de protection de Lavaux, rabais d'impôt) ont fait l'objet de recours à la Cour constitutionnelle. La problématique se cristallise autour de deux questions centrales :*

- *l'autorité devant procéder au contrôle ;*
- *le moment du contrôle (avant ou après la récolte des signatures).*

*Si par voie de postulat (Postulat Sandrine Bavaud) les Verts proposaient un contrôle a priori par le Grand Conseil via une décision à la majorité qualifiée des deux tiers de ce dernier, le gouvernement suggère quant à lui un contrôle également a priori mais effectué par le Conseil d'Etat.*

*Le Conseil d'Etat a rappelé sa position. Concernant le moment du contrôle, choisir une analyse a priori permet d'éviter de devoir invalider une initiative alors qu'elle a déjà recueilli passablement de signatures. Quant à l'autorité de contrôle, la solution de la majorité qualifiée du Grand Conseil n'élimine pas la crainte d'une analyse politique et de plus augmente sensiblement les risques que soient soumis au peuple des textes qui auraient dus être invalidés et qui, s'ils aboutissaient, ne pourraient être mis en œuvre car contraires au droit supérieur. Quant à la solution d'un contrôle effectué par la Cour constitutionnelle, cela s'avère impossible car excluant le recours cantonal qu'impose le droit fédéral. A contrario, notons que le choix du contrôle par le Conseil d'Etat permet le recours à la Cour constitutionnelle. Il n'a pas non plus été imaginé confier l'analyse de la validité à l'administration en raison du cruel déficit de légitimité dont pâtiraient les décisions. Finalement c'est donc l'attribution du contrôle au Conseil d'Etat qui semble le plus judicieux. Cependant, l'on peut concéder un défaut à ce système; à savoir que le laps de temps avant l'autorisation de récolter la première signature pourrait s'avérer relativement long (jusqu'à 2 ans environ si la validité d'un texte est contestée, qu'un recours à la Cour constitutionnelle est lancé puis suivi d'une action au Tribunal fédéral) et ainsi déconnecter l'initiative de l'actualité.*

*S'agissant du contrôle a priori, la commission s'y rallie sans objection. Il permet notamment d'éviter que les militants s'échinent à récolter des signatures pour un texte qui pourrait être invalidé par la suite.*

*En revanche, la validation par le Conseil d'Etat suscite certaines réserves. La commission relève qu'il est difficile d'extraire l'analyse de la validité des initiatives de*

*toute considération politique. Même confiée à des juges, cette analyse ne saurait être totalement neutre. Le parfait moyen pour mener cette analyse n'existant donc pas, il s'agit alors d'opter la solution la moins mauvaise. La validation par le Conseil d'Etat constitue une décision motivée, à la différence d'une décision du Grand Conseil, ce qui permet, le cas échéant, une procédure de recours plus claire auprès de la Cour constitutionnelle. Les commissaires qui se déclarent réservés face à cette validation par le Conseil d'Etat ont toutefois déclaré qu'ils n'iraient pas jusqu'à s'opposer à la nouvelle procédure proposée, reconnaissant que la procédure de validation d'une initiative populaire pose quelques problèmes démocratiques, dans tous les cas de figure.*

*Un des commissaires craignant que le Conseil d'Etat puisse interjeter recours auprès du Tribunal fédéral administratif contre un arrêt de la Cour constitutionnelle dont les conclusions seraient inverses à la décision du Conseil d'Etat, il lui est répondu que cette procédure n'aurait pas de base légale formelle.*

*Au terme de ses débats, la commission approuve le principe d'une validation des initiatives a priori par le Conseil d'Etat.*

## 6. Situazione a livello federale

L'iniziativa parlamentare generica del 9.5.2016 di Natalia Ferrara e Nicola Pini "Modifica della Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP; del 7 ottobre 1998) - Introduzione di una verifica preventiva della ricevibilità delle iniziative popolari: prima lo Stato si esprime sulla ricevibilità, poi si raccolgano le firme" dedica un capitolo alla discussione esistente a livello nazionale circa la ricevibilità delle iniziative popolari e menziona un rapporto allestito nell'agosto 2015 dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati.

Questo eccellente rapporto riassume in maniera veramente proficua/notevole gli estremi della questione, con un particolare interessamento alle proposte (atti parlamentari) avanzate in tale ambito in passato. Si rinvia quindi al documento "[Requisiti per la validità di iniziative popolari. Esame della necessità di una riforma Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati](#)", 20.8.2015. Tale documento merita di essere letto nella sua interezza.