Rapporto

numero	data	Dipartimento
7240 R	1° dicembre 2016	CONSIGLIO DI STATO

Concerne

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa parlamentare 9 maggio 2016 presentata nella forma generica da Natalia Ferrara e Nicola Pini per la modifica della Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) - Introduzione di una verifica preventiva della ricevibilità delle iniziative popolari: prima lo Stato si esprima sulla ricevibilità, poi si raccolgano le firme

(v. messaggio 26 ottobre 2016 n. 7240)

Indice

I. RICHIESTA DELL'INIZIATIVA E MOTIVAZIONI 1
II. RAPPORTO DEL CONSIGLIO DI STATO 2
III. AUDIZIONE DEGLI INIZIATIVISTI 3
IV. SITUAZIONE 3
1. Situazione nel Cantone Ticino 3
1.1 Quadro giuridico 3
1.2. Precedenti discussioni sul tema 4
1.3. Ricevibilità delle iniziative popolari dal 1996 4
2. Situazione nella Confederazione 5
2.1. Quadro giuridico 5
2.2. Discussioni sul tema 5
2.3. Situazione negli altri Cantoni 6
V. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE 7
1. Premessa 7
2. Motivazioni 7

I. RICHIESTA DELL'INIZIATIVA E MOTIVAZIONI

Con l'iniziativa parlamentare generica del 9 maggio 2016 i deputati Natalia Ferrara e Nicola Pini chiedono «*che nella Legge sui diritti politici venga inserita una specifica base legale per sottoporre a preventivo obbligo di verifica di ricevibilità le iniziative popolari da parte dello Stato. Dev'essere un organo tecnico a valutare la ricevibilità, perché la materia, che si tratti di immigrazione di massa e dumping salariale o di scuola e istituzioni sociosanitarie, non tanto o non solo, è troppo complessa per essere trattata celermente e con la necessaria competenza dalle Commissioni del Gran Consiglio, bensì, soprattutto, perché l'esame deve essere meramente giuridico e specialistico, senza addentrarsi in quesiti politici*».

1.0064

Le principali motivazioni dell'iniziativa sono le seguenti:

1. l'esame di ricevibilità da parte della Commissione incaricata dal Gran Consiglio presenta lo svantaggio di far analizzare una materia complessa (e, alle volte, controversa) da deputati che non sono necessariamente giuristi, o che comunque non sono cogniti della materia, invero molto tecnica. La Commissione può avvalersi del parere di esperti che, in ogni caso, non è vincolante, né per la Commissione, né per il Parlamento in ultima battuta. Con tutto il rispetto per gli approfondimenti commissionali, più importante è - e deve rimanere - il rispetto dei diritti democratici;
2. non deve (più) accadere di dover aspettare degli anni per esprimersi sulla ricevibilità;
3. non deve (più) accadere di dover assistere a un dibattito in aula che viene seguito con fatica da chi non è giurista, o comunque non esperto in materia, e che sfocia spesso in un voto a favore o contro l'iniziativa in sé, sui suoi contenuti, mentre l'esame dovrebbe vertere unicamente sulla ricevibilità;
4. è poco rispettoso esaminare la ricevibilità in modo approssimativo e, in genere, tardivo.
5. se i testi fossero verificati in maniera preventiva, le iniziative popolari inadatte potrebbero essere sistemate, rispettando così i requisiti legali e permettendo ai cittadini di esprimersi davvero.

II. RAPPORTO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, con il suo messaggio del 26 ottobre 2016, invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa in oggetto, pur riconoscendo che un esame preliminare di ricevibilità potrebbe consentire di evitare al comitato promotore l'avvio di una procedura impegnativa di raccolta firme; inoltre la decisione sulla ricevibilità non sarebbe influenzata dal numero di firme raccolte.

A detta del Governo prevalgono tuttavia gli aspetti negativi dell'ipotesi di un esame anticipato della ricevibilità, vale a dire:

1. chiunque potrebbe chiedere l'esame di una qualsiasi proposta. L'avvio di questa procedura sarebbe quindi possibile anche quando non vi sia una volontà reale o concreta di promuovere una domanda di iniziativa popolare;
2. nei casi controversi vi potrebbe essere il rischio che i promotori sottopongano all'autorità di esame più versioni di testi, con proposte di incisività variabile, con l'obiettivo finale di sottoporre alla raccolta delle firme il testo che si avvicina maggiormente al limite della ricevibilità. Il Consiglio di Stato ritiene che in questi casi l'autorità fungerebbe da consulente dei promotori di un'iniziativa popolare; il Governo reputa che questo non sia un compito dello Stato;
3. le discussioni sulla ricevibilità di iniziative popolare riguardano solo una minoranza di queste; generalmente i promotori di iniziative controverse sono consapevoli dei problemi di ricevibilità e si assumono questo rischio;
4. la decisione di ricevibilità (anche se preventiva) non mette le iniziative popolari al riparo da un annullamento; le modifiche costituzionali devono essere sottoposte all'Assemblea federale che esamina se esse contraddicono il diritto federale (art. 51 cpv. 2 della Costituzione federale), mentre nel caso di iniziative popolari legislative, il testo di legge può essere impugnato davanti al Tribunale federale;

5. la decisione di ricevibilità (anche se preventiva) non esclude il sorgere di problemi di attuazione, visto che anche iniziative con una portata pratica molto limitata sono giuridicamente ricevibili;
6. il Consiglio di Stato reputa inopportuna la proposta anche dal profilo dell'impostazione dei diritti politici; la Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino (Cost./TI) del 14 dicembre 1997 conferisce dei diritti popolari estesi, ciò che comporta una certa responsabilizzazione dei cittadini nell'uso di tali diritti e quindi anche nel promuovere un'iniziativa popolare.

Il Consiglio di Stato intravvede piuttosto un'altra possibilità di intervento legislativo, nel senso di una modifica della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) e della Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) che preveda che il Consiglio di Stato abbia l'obbligo (e non solo la facoltà) di licenziare un messaggio in merito alla ricevibilità, fermo restando che la competenza di decidere sulla ricevibilità dell'iniziativa popolare resterebbe del Gran Consiglio.

Tale eventualità sarà se del caso esaminata nel quadro della revisione totale della LEDP (messaggio n. 7185 del 20 aprile 2016).

Il Consiglio di Stato ritiene infine che, in caso di accoglimento dell'iniziativa, la decisione di ricevibilità debba continuare a essere pronunciata dal Gran Consiglio, il quale è del resto competente per decidere se contrapporre all'iniziativa un controprogetto e ha il compito di elaborare eventuali norme di attuazione.

III. AUDIZIONE DEGLI INIZIATIVISTI

In data 17 novembre 2016 ha avuto luogo l'audizione della deputata Natalia Ferrara, anche a nome e per conto del deputato Nicola Pini.

In sede di audizione la deputata Ferrara ha precisato che l'iniziativa potrebbe essere interpretata nel senso che la ricevibilità di un'iniziativa continui a essere decisa dal Gran Consiglio, fermo restando che tale decisione dovrebbe essere presa prima dell'avvio della raccolta delle firme, sulla base di un parere giuridico vincolante.

IV. SITUAZIONE

1. Situazione nel Cantone Ticino

1.1 Quadro giuridico

L'esame della ricevibilità delle iniziative popolari che chiedono la modifica parziale della Costituzione cantonale è retto dall'art. 86 Cost./TI, il quale prevede che «*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 domande*».

Il tema della ricevibilità è regolamento anche dalla LEDP, in particolare dagli art. 117, 130 e 134.

L'art.117 LEDP recita: «*prima della pubblicazione, la Cancelleria dello Stato accerta se la domanda corrisponde alle esigenze formali della legge. Se il titolo o il contenuto dell'iniziativa sono incompleti o si prestano a confusione, la Cancelleria dello Stato fissa al rappresentante un termine di otto giorni per la rettifica. In caso di mancata rettifica o*

quando il titolo o il contenuto dell'iniziativa sono contrari all'ordine pubblico la domanda è respinta con decisione della cancelleria. È riservato l'esame di ricevibilità da parte del Gran Consiglio».

L'art. 130 LEDP, di tenore identico all'art. 86 Cost./TI, stabilisce che «*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*».

L'art. 134 LEDP stabilisce un'identica norma per le iniziative popolari in materia legislativa.

La decisione sulla ricevibilità può essere impugnata dinnanzi al Tribunale federale.

1.2. Precedenti discussioni sul tema

Il Gran Consiglio ha già avuto modo di occuparsi del tema nell'ambito dell'iniziativa parlamentare generica del 10 aprile 2006 presentata dall'allora deputato Eros Mellini per il gruppo UDC "Modifica della Costituzione cantonale affinché nel caso di iniziative popolari legislative o costituzionali la ricevibilità delle stesse venga decisa dal Gran Consiglio prima della raccolta delle firme".

La Commissione speciale Costituzione e diritti politici, con rapporto del 31 agosto 2006, ha proposto di respingere l'iniziativa con le seguenti motivazioni:

- vi è una questione di responsabilità di chi lancia un'iniziativa popolare nel senso che deve assumersi la responsabilità della conformità alla legge e alla Costituzione del testo dell'iniziativa;
- il Gran Consiglio, per poter dichiarare irricevibile un'iniziativa popolare, dovrebbe far effettuare una perizia e lo Stato sarebbe quindi tenuto ad addossarsi ogni volta costi che dovrebbero essere assunti dagli stessi iniziativisti;
- anche a livello federale e negli altri Cantoni non vi è un controllo preliminare da parte dello Stato circa la ricevibilità di un'iniziativa popolare prima dell'avvio della raccolta delle firme;
- vi sarebbe poi il pericolo di un lancio indiscriminato di iniziative popolari;
- l'accertamento da parte dell'autorità politica della ricevibilità di un'iniziativa potrebbe anche influenzare la riuscita dell'iniziativa a livello di raccolta delle firme;
- vi è inoltre il pericolo che il Gran Consiglio possa dichiarare irricevibile un'iniziativa popolare soltanto per fini politici e non per aspetti giuridici.

Il Gran Consiglio, nella sua seduta del 19 settembre 2006, ha aderito alle conclusioni del rapporto - e quindi respinto l'iniziativa - con 45 voti favorevoli, 14 contrari e 4 astensioni.

1.3. Ricevibilità delle iniziative popolari dal 1996[1]

In Ticino, tra il 1996 e il 2016, sono riuscite 53 iniziative popolari, di cui 10 sono ancora pendenti in Gran Consiglio; di queste 10, è già stata decisa la ricevibilità di 2 iniziative[2].

---

[1] Cfr. il seguente documento allegato al presente rapporto: "Trattamento delle iniziative popolari nel Cantone Ticino dal 1996 a oggi".

[2] "Educhiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)" (2013) e "Uno per tutti, tutti per uno. Solidarietà nel finanziamento della scuola dell'obbligo e delle istituzioni sociosanitarie fondamentali per la popolazione ticinese" (2012).

Delle 45 iniziative di cui è stata decisa la ricevibilità, 5 sono state dichiarate irricevibili[3] e 1 è stata dichiarata parzialmente ricevibile[4].

L'86.7% delle iniziative popolari sono quindi state dichiarate integralmente ricevibili.

In 3 casi la decisione di irricevibilità o di ricevibilità parziale non è stata impugnata e neppure erano stati presentanti rapporti a favore della ricevibilità[5].

Nel 91.1% dei casi (41/45) il Gran Consiglio si è quindi basato su un unico rapporto in merito alla ricevibilità[6].

In 4 casi (riferiti però a 3 iniziative) il Tribunale federale si è pronunciato sulla decisione di irricevibilità del Gran Consiglio; in 3 casi il ricorso è stato respinto[7], mentre in 1 caso il ricorso è stato parzialmente accolto[8], nel senso che è stata ammessa una ricevibilità parziale.

2. Situazione nella Confederazione

2.1. Quadro giuridico

La ricevibilità è stabilita dall'Assemblea federale, dopo la raccolta delle firme. La decisione è definitiva.

2.2. Discussioni sul tema

Il 20 agosto 2015 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati ha pubblicato un rapporto che bene riassume lo stato della discussione sul piano federale[9].

Con un rapporto del 5 marzo 2010 il Consiglio federale ha proposto di introdurre la possibilità o l'obbligo per l'Assemblea federale di consultare il Tribunale federale all'atto dell'esame della validità di un'iniziativa popolare. Il Tribunale federale emanerebbe in questo senso un parere giuridico non vincolante.

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati aveva ritenuto in proposito che «*questa soluzione avrebbe costituito un'ingerenza eccessiva nel principio della separazione dei poteri. Inoltre, in caso di pareri divergenti tra il Tribunale federale e l'Assemblea federale, ne avrebbe risentito la credibilità delle istituzioni*».

---

[3] "Per un'imposta straordinaria di solidarietà" (1997), "Per la costituzione di una Cassa malati cantonale per la gente" (2001), "28 inceneritori bastano" (2005), "Per un salario minimo legale" (2007), "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona" (2012).

[4] "Basta con il dumping salariale in Ticino" (2011).

[5] "Per un'imposta straordinaria di solidarietà" (1997), "Per un salario minimo legale" (2007), "Basta con il dumping salariale in Ticino" (2011).

[6] Ai 3 casi di iniziative dichiarate irricevibili, occorre aggiungere l'iniziativa "Uno per tutti, tutti per uno. Solidarietà nel finanziamento della scuola dell'obbligo e delle istituzioni sociosanitarie fondamentali per la popolazione ticinese" (2012), dichiarata ricevibile, ma in merito alla quale erano stati presentati due rapporti sulla ricevibilità

[7] "Per la costituzione di una Cassa malati cantonale per la gente" (sentenza TF n. 1C_27/2007), "28 inceneritori bastano" (sentenza TF n. 1P.531/2006), "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona" (sentenza TF n. 1C_844/2013).

[8] "Per la costituzione di una Cassa malati cantonale per la gente" (sentenza TF n. 1P.150/2003), in seguito dichiarata comunque irricevibile, per altri motivi, con decisione confermata dal Tribunale federale (sentenza TF n. 1C_27/2007).

[9] https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2015/5813.pdf.

Il 13 aprile 2011 il Consiglio nazionale ha respinto l'iniziativa parlamentare "09.521 Moret. Validità delle iniziative popolari. Decisione giuridica prima della raccolta delle firme"[10], la quale chiedeva da un lato che la decisione sulla validità di un'iniziativa popolare venisse presa prima dell'inizio della raccolta delle firme e d'altro lato che la decisione non fosse presa più dall'Assemblea federale ma da un'istanza giuridica.

Il Consiglio nazionale ha ritenuto convincente l'argomentazione «*secondo cui la responsabilità di statuire su una decisione di grande importanza politica come la dichiarazione di nullità di un'iniziativa popolare deve rimanere in capo al Parlamento. Inoltre gli sembrava inopportuno che l'oneroso esame della validità di un'iniziativa popolare fosse messo in moto in un momento in cui l'iniziativa non era ancora riuscita e dietro alla quale stava forse soltanto qualche persona*».

La Commissione, dopo aver sentito alcuni esperti (giudici o ex-giudici del Tribunale federale, professori o ex-professori universitari di diritto pubblico) ha formulato alcune iniziative parlamentari in ambito di iniziative popolari.

Per quanto di interesse ai fini dell'iniziativa in esame, la maggioranza della Commissione ha proposto di introdurre un «*esame preliminare sotto il profilo formale e materiale delle iniziative popolari, facoltativo e non vincolante*», ad opera della Cancelleria federale.

La minoranza della Commissione si è opposta per i seguenti motivi:

- processo oneroso per una richiesta promossa magari soltanto da qualche persona;
- problematico se l'Assemblea federale ritiene irricevibile un'iniziativa ritenuta ammissibile dall'amministrazione;
- proposta già valutata negativamente in una precedente consultazione.

Il 5 febbraio 2016 l'analoga Commissione del Consiglio nazionale ha deciso di dare seguito alle iniziative della Commissione del Consiglio degli Stati e ha costituito una sottocommissione incaricata di approfondire il tema[11].

2.3. Situazione negli altri Cantoni[12]

In 23 Cantoni la ricevibilità è stabilita dal Gran Consiglio dopo la raccolta delle firme.

Si tratta dei seguenti Cantoni: Zurigo, Berna, Lucerna, Uri, Svitto, Obvaldo, Nidvaldo, Glarona, Zugo, Friburgo, Soletta, Basilea Città, Basilea Campagna, Sciaffusa, Appenzello Esterno, Appenzello Interno, Grigioni, Argovia, Turgovia, Ticino, Vallese, Neuchâtel e Giura.

La Costituzione di 5 Cantoni (Uri, Glarona, Basilea Campagna, Turgovia e Neuchâtel) prevede espressamente che il Consiglio di Stato si esprima tramite un messaggio sulla ricevibilità, talvolta senza demandarla all'esame di una commissione del Gran Consiglio.

Nel Canton Ginevra la ricevibilità è stabilita dal Consiglio di Stato dopo la raccolta delle firme.

---

[10] https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20090521.

[11] https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2016-02-05-b.aspx.

[12] il seguente documento allegato al presente rapporto: "Esame della validità/ricevibilità delle iniziative popolari: un confronto intercantonale".

Nel Canton San Gallo e nel Canton Vaud la ricevibilità è stabilita dal Consiglio di Stato prima della raccolta delle firma.

Nel Canton San Gallo la decisione è impugnabile dinnanzi al Tribunale cantonale amministrativo, nel Canton Vaud la decisione è impugnabile dinnanzi alla Corte costituzionale.

V. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

1. Premessa

La Commissione ritiene che l'iniziativa sollevi un tema meritevole di attenzione e di approfondimento.

I diritti popolari sono uno dei pilastri fondamentali dell'architettura politico-istituzionale della Confederazione e del nostro Cantone ed è quindi essenziale che il loro esercizio sia favorito, garantendo nel contempo ai cittadini di esprimersi unicamente su testi ricevibili, in particolare conformi al diritto federale e attuabili. La Commissione condivide quindi la necessità di consentire ai cittadini di esprimersi in tempi ragionevoli su testi ricevibili.

La Commissione osserva comunque che l'esperienza degli ultimi 20 anni dimostra come le iniziative presentate in Ticino siano generalmente ben confezionate dal profilo giuridico e - - salvo rari casi - non presentino particolari problemi di ricevibilità.

L'esperienza dimostra inoltre che il Gran Consiglio - quando decide sulla ricevibilità - adotta quasi sempre decisioni giuridicamente corrette; in un solo caso il Tribunale federale ha annullato una decisione di irricevibilità del Gran Consiglio, in merito peraltro a un'iniziativa che poi si è rivelata irricevibile per altri aspetti (come ha confermato anche il Tribunale federale).

La Commissione non condivide quindi il giudizio degli iniziativisti secondo cui l'esame svolto da Gran Consiglio sarebbe «*approssimativo*».

La Commissione è inoltre unanime nel ritenere che l'autorità decisionale debba essere il Gran Consiglio, da un lato perché l'esame di ricevibilità ha una portata non solo giuridica, ma anche politica, dall'altro lato perché il Gran Consiglio è comunque competente per esprimersi nel merito dell'iniziativa.

2. Motivazioni

La Commissione propone di respingere l'iniziativa sulla base delle motivazioni esposte dal Consiglio di Stato nel suo messaggio del 26 ottobre 2016 e sulla base delle seguenti ulteriori motivazioni:

- l'esame di ricevibilità deve avvenire poco tempo prima che il testo dell'iniziativa sia posto in votazione, ciò per evitare che modifiche del diritto federale rendano irricevibile un'iniziativa che, al momento dell'esame di ricevibilità, era conforme con il diritto superiore. Un esame di ricevibilità preventivo dilaterebbe di molto i tempi (deposito dell'iniziativa, esame di ricevibilità preventivo, eventuale procedura di ricorso, raccolta delle firme, esame di merito da parte del Gran Consiglio), ciò che accentuerebbe il rischio che un'iniziativa inizialmente ricevibile divenga in seguito irricevibile, o che quantomeno si ponga il quesito, con la necessità di ripetere l'esame di ricevibilità;
- l'esame di ricevibilità preventivo impedirebbe di pianificare la tempistica del lancio di iniziative, ciò che potrebbe avere per effetto di ridurre la portata politica di un'iniziativa

(attuale in un certo periodo, meno dopo diversi mesi) e di rendere più difficoltosa la raccolta delle firme e, quindi, l'efficacia del diritto popolare;

- dal profilo pratico sarebbe estremamente difficile, quando non addirittura impossibile, introdurre il concetto di "parere tecnico vincolante", poiché i deputati devono poter votare liberamente e il loro voto deve quindi potersi scostare da un parere che, ancorché tecnico, potrebbe essere sbagliato, ritenuto che il diritto non è una scienza esatta;
- l'iniziativa potrebbe essere dichiarata ricevibile, ma una volta in vigore, un cittadino potrebbe impugnare con successo il testo legale (o costituzionale) dinnanzi al Tribunale federale; i promotori - che sulla base della decisione del Gran Consiglio hanno raccolto le firme (con notevole dispendio di energie e di mezzi) - potrebbero pretendere che lo Stato li risarcisca per gli inconvenienti affrontati.

La Commissione speciale Costituzione e diritti politici ritiene infine che alcune problematiche sollevate dall'iniziativa non sarebbero comunque risolte neppure con un esame preventivo di ricevibilità, per i seguenti motivi:

- l'esame preventivo non garantisce decisioni in tempi celeri, ritenuto che i tempi della decisione non dipendono dal momento (prima/dopo la riuscita dell'iniziativa) in cui questa viene presa;
- l'esame preventivo non elimina il rischio di assistere a dibattiti complessi, né che sulla ricevibilità vi siano pareri discordanti;
- l’esame preventivo non esclude che le considerazioni di merito influenzino la decisione sulla ricevibilità.

✵ ✵ ✵ ✵ ✵

Per tutto quanto sopra riportato, la Commissione speciale Costituzione e diritti politici chiede al Gran Consiglio di voler respingere l'iniziativa parlamentare generica in oggetto.

Per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Maurizio Agustoni, relatore
Aldi - Bacchetta-Cattori - Bignasca - Celio (con riserva) -
Censi (con riserva) - Galeazzi - Gianella (con riserva) -
Merlo - Ortelli - Pedrazzini - Viscardi (con riserva)

Allegati:

- documento "Trattamento delle iniziative popolari nel Cantone Ticino dal 1996 a oggi";
- documento "Esame della validità/ricevibilità delle iniziative popolari: un confronto intercantonale".