

Messaggio

numero

6771

data

27 marzo 2013

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998; modifica delle norme sulla competenza del Consiglio di Stato nell'ambito dell'esame delle iniziative popolari

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio, vi sottoponiamo una modifica della legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (LEDP) che riguarda il ruolo e le competenze del Consiglio di Stato nella trattazione di un'iniziativa popolare costituzionale (riforma parziale) e legislativa, presentata in forma elaborata o in forma generica.

I. IL RUOLO DEL CONSIGLIO DI STATO NELLA TRATTAZIONE DELLE INIZIATIVE POPOLARI

1.- Secondo gli art. 131 cpv. 2 e 135 cpv. 2 LEDP, riferiti all'iniziativa costituzionale e legislativa, presentate in forma generica, il Gran Consiglio deve elaborare il progetto nel senso della domanda e si avvale del Consiglio di Stato, che in ogni caso può presentare un rapporto. Questo coinvolgimento del Consiglio di Stato - che la vecchia legge sull'iniziativa popolare, sul referendum e la revoca del Consiglio di Stato del 22 febbraio 1954 non prevedeva - è stato introdotto con la legge del 6 ottobre 1994¹, ma limitatamente all'iniziativa legislativa (art. 129 cpv. 1), ed è stato ribadito ed esteso all'iniziativa costituzionale dalla LEDP del 1998. Nel messaggio 4754 del 26 maggio 1998, si rileva infatti che il principio di associare il Consiglio di Stato nell'esame dell'iniziativa legislativa presentata nella forma generica codificava la prassi di coinvolgere l'Amministrazione cantonale nell'elaborazione di progetti di legge in seguito ad iniziative legislative generiche, precisando altresì che questa modifica riprendeva sostanzialmente una proposta contenuta nell'iniziativa parlamentare presentata dall'on. John Nosedà per il gruppo socialista l'8 novembre 1993 (pag. 49).

In caso di iniziativa elaborata, costituzionale o legislativa, il Consiglio di Stato non avrebbe invece né l'obbligo né la competenza di presentare un rapporto, anche se esso - per vero dire - lo ha fatto in diverse occasioni²: in base al testo della legge, il Consiglio di Stato

¹ FU 1994 6545. Questa legge è poi caduta in votazione popolare il 22 gennaio 1995.

² Così, ad esempio, per l'iniziativa popolare elaborata denominata "Per una politica fiscale più vicina al popolo", e per l'iniziativa popolare generica "Per una esenzione, della imposizione delle successioni e delle donazioni, più sociale", alle quali il Consiglio di Stato ha suggerito di opporre un controprogetto indiretto (messaggio 4802 del 23 ottobre 1998), per l'iniziativa popolare elaborata denominata "Per una politica fiscale più vicina alla gente" (messaggio 6030 del 13 febbraio 2008), per l'iniziativa popolare elaborata denominata "3 modifiche della legge tributaria cantonale" o, meglio, "Sgravi fiscali: primo atto" (messaggio 6698 del 16 ottobre 2012) e, ancora recentemente, per l'iniziativa costituzionale elaborata denominata "Divieto di dissimulazione del proprio viso" (messaggio 6732 del 16 gennaio 2013). Il Consiglio di Stato non

dovrebbe limitarsi invece ad intervenire nei dibattiti parlamentari e a dare - o non dare - la sua adesione ad un eventuale controprogetto del Gran Consiglio (art. 131 cpv. 5 e 6, art. 135 cpv. 3 e 4 LEDP).

2.- Vero è che, in virtù dell'art. 89 cpv. 2 Cost., nel caso di revisione parziale della Costituzione cantonale, il Gran Consiglio deve concludere le deliberazioni entro 18 mesi dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda d'iniziativa popolare o dalla presentazione del messaggio relativo del Consiglio di Stato: ma questo messaggio, come risulta dalla sistematica e dai lavori preparatori, si riferisce alla revisione parziale della Costituzione che interviene per iniziativa del Governo (Costituzione ticinese, progetto di revisione totale, rapporto della Commissione speciale, edizione speciale della RDAT 1987, pag. 248-249; GUIDO CORTI, I termini per la trattazione delle iniziative popolari e per l'organizzazione degli scrutini, RtiD II-2011 pag. 415 segg., 417). Nel citato rapporto della Commissione speciale si rileva infatti, a commento di questa norma, che la Costituzione del 1830/1967 già imponeva al Gran Consiglio un termine di un anno per pronunciarsi anche sui messaggi del Consiglio di Stato proponenti una revisione parziale della Costituzione e che la fissazione di termini uguali per la revisione chiesta per iniziativa popolare e per la revisione proposta dal Consiglio di Stato era legittima³.

D'altro canto, è anche vero che il Gran Consiglio deve pronunciarsi su un'iniziativa legislativa entro 18 mesi dalla pubblicazione del risultato della raccolta delle firme o dalla presentazione del messaggio relativo del Consiglio di Stato (art. 135 cpv. 5 LEDP): ma il riferimento in questo contesto alla presentazione del messaggio relativo del Consiglio di Stato - non previsto dall'analogo art. 129 cpv. 4 della legge sull'esercizio dei diritti politici del 6 ottobre 1994⁴ e verosimilmente ripreso dal testo (originale) dell'art. 89 cpv. 2 Cost. cant., che riguarda però le iniziative costituzionali - è pressoché incomprensibile. In caso di iniziativa legislativa in forma generica, il termine entro il quale il Gran Consiglio deve pronunciarsi non può essere lasciato infatti al beneplacito del Consiglio di Stato e dipendere cioè dalla presentazione di questo messaggio: e le stesse considerazioni valgono *a fortiori* per le iniziative popolari elaborate sulle quali il Consiglio di Stato si esprime *motu proprio* o, eventualmente, su richiesta di una Commissione. Né a tale incongruenza può essere ovviato, a garanzia dei diritti popolari e dell'obbligo del Parlamento di pronunciarsi su una iniziativa legislativa per principio entro un termine di 18 mesi, attraverso la norma che prevede che la votazione popolare in materia di iniziativa legislativa deve aver luogo - sempre per principio - entro due anni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda (art. 46 cpv. 2 Cost. cant.)⁵.

3.- L'esclusione del Consiglio di Stato dalla procedura di trattazione e di esame di un'iniziativa popolare elaborata non è sorretta da motivi oggettivi, è di difficile comprensione e può anche condurre a risultati insoddisfacenti dal profilo istituzionale. Una domanda di iniziativa concerne infatti in modo palese il Consiglio di Stato, indipendentemente dalla sua forma di proposta generica o di progetto elaborato, poiché la responsabilità dell'esecuzione dell'atto normativo che verrà eventualmente adottato in

ha per contro presentato un rapporto, sempre a titolo d'esempio, sull'iniziativa popolare elaborata "Per un'imposta straordinaria di solidarietà" del 16 aprile 1997, sull'iniziativa popolare elaborata del 23 marzo 2010 denominata "Un concreto aiuto agli anziani in difficoltà" e sull'iniziativa popolare elaborata del 16 aprile 2010 "Per un'AET senza carbone!".

³ Del resto, anche l'art. 131 cpv. 7 LEDP - che fissa il termine entro il quale il Gran Consiglio deve concludere le deliberazioni in caso d'iniziativa popolare costituzionale - nemmeno accenna alla presentazione di un messaggio relativo del Consiglio di Stato.

⁴ Questa norma stabiliva unicamente che, in caso di iniziativa legislativa, generica o elaborata, il Gran Consiglio doveva pronunciarsi entro un anno dalla pubblicazione del risultato della raccolta delle firme.

⁵ Lo stesso termine di due anni vige d'altronde per le iniziative volte alla revisione parziale della Costituzione cantonale (art. 90 cpv. 3 Cost. cant.).

seguito all'accoglimento della domanda incomberà alla fin fine al Governo. Inoltre, è anche importante, nei rapporti fra i due poteri, che il Gran Consiglio, prima di determinarsi sull'iniziativa e presentare ai cittadini le sue proposte, conosca l'opinione dell'autorità esecutiva (ANDREAS AUER, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, n. 145; GUIDO CORTI, RtiD II-2011 pag. 433).

Alla stregua del Consiglio federale (art. 97 cpv. 1 e 2 della legge sul Parlamento) e di quello di altri Cantoni, come ad esempio Ginevra⁶, San Gallo⁷, Zurigo⁸, Argovia⁹, Grigioni¹⁰, Neuchâtel¹¹ e Basilea Città¹², anche il Consiglio di Stato del nostro Cantone deve avere in ogni caso la possibilità di presentare un rapporto e di sottoporre al Parlamento la propria opinione, senza fare distinzioni fra iniziativa popolare generica e iniziativa popolare elaborata.

II. LE PROPOSTE DI MODIFICA DELLA LEDP

4.- In caso di iniziativa parlamentare per la revisione parziale della Costituzione cantonale o in materia legislativa, il Consiglio di Stato ha sempre la possibilità di esprimersi con un messaggio. L'iniziativa elaborata viene trasmessa dalla Commissione competente al Consiglio di Stato, che comunica entro due mesi se intende esprimersi con un messaggio entro un termine massimo di 9 mesi dalla presentazione dell'iniziativa (art. 97 cpv. 2 e 3 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 - LGC/CdS). L'iniziativa in forma generica è pure assegnata a una Commissione, la quale riferisce entro sei mesi proponendo o di dar seguito all'iniziativa, trasmettendola al Consiglio di Stato o a una Commissione per l'elaborazione del progetto, o di approvare un progetto elaborato dalla Commissione stessa o ancora di non accettare l'iniziativa; quando il progetto viene elaborato da una Commissione, il Consiglio di Stato può presentare un messaggio nel termine massimo di 9 mesi (art. 98 cpv. 2 e 4 LGC/CdS).

5.- Questa soluzione, ovviamente e debitamente adeguata, può essere adottata anche per le iniziative popolari in forma generica o elaborata, costituzionali o legislative. Il Consiglio di Stato ritiene nondimeno che se tutti i termini stabiliti dalla Costituzione e dalla legge per la trattazione granconsigliare delle iniziative popolari e per l'organizzazione degli scrutini sono termini d'ordine, poiché il loro mancato ossequio non può essere efficacemente sanzionato (DTF 100 Ia 53 consid. 5; RtiD II-2005 n. 1; RDAT I-2000 n. 1, I-1999 n. 1; sentenza del Tribunale federale 1C_27/2007 del 21 marzo 2007)¹³, quello di due mesi per comunicare al Gran Consiglio se intende esprimersi sulla domanda dev'essere considerato perentorio, nel senso che, trascorso questo termine, il Consiglio di Stato perderebbe il diritto di allestire un rapporto e di fare le sue proposte (ANDREAS AUER, n. 146-147; GUIDO CORTI, RtiD II-2011 pag. 434).

⁶ Art. 119 cpv. 2 della legge sul regolamento del Gran Consiglio del 13 settembre 1985.

⁷ Art. 43 della legge sul referendum e sull'iniziativa del 27 novembre 1967.

⁸ Art. 130 della legge sui diritti politici del 1° febbraio 1993.

⁹ Art. 56 della legge sui diritti politici del 10 marzo 1992.

¹⁰ Art. 68 della legge sui diritti politici del 17 giugno 2005.

¹¹ Art. 107 cpv. 3 e 4 della legge sui diritti politici del 17 ottobre 1984.

¹² Art. 18 cpv. 3 lett. b e art. 19 cpv. 1 della legge sull'iniziativa e sul referendum del 16 gennaio 1991.

¹³ Un termine d'ordine non è peraltro sprovvisto di qualsiasi efficacia. Innanzitutto, esso ha una certa valenza politica, poiché l'autorità che non rispetta questo termine in maniera abusiva, senza che particolari circostanze lo giustifichino, commette un diniego di giustizia formale ed una concomitante violazione dei diritti politici. Inoltre, nel rispetto dei diritti politici garantiti dall'art. 34 Cost. fed., la votazione sulla domanda d'iniziativa deve avvenire il più presto possibile e comunque in un termine conveniente che ne salvaguardi l'attualità allorquando il popolo è chiamato a pronunciarsi (DTF 108 Ia 165 consid. 2b, 101 Ia 492 consid. 6; GUIDO CORTI, RtiD II-2011 pag. 420).

Con questo rapporto, il Consiglio di Stato potrà esprimersi non solo sulla ricevibilità dell'iniziativa ma anche sulla sua opportunità, proponendo al Parlamento di accoglierla o di respingerla. Il rapporto del Consiglio di Stato dovrà essere rassegnato entro 9 mesi dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale dei risultati relativi alla domanda: questo termine - d'ordine)^{14/15} - dovrebbe consentire al Gran Consiglio di pronunciarsi entro i termini altrettanto ordinatori previsti dalla Costituzione e dalla legge per esaminare la ricevibilità dell'iniziativa¹⁶ e per concludere le sue deliberazioni e dovrebbe altresì permettere al Consiglio di Stato di organizzare lo scrutinio entro due anni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda.

6.- L'art. 132 LEDP disciplina il caso particolare, riservato dall'art. 82 cpv. 2 Cost., dove la domanda di iniziativa costituzionale generica o elaborata contiene su un singolo oggetto due varianti. Alla stregua dell'art. 131 LEDP, questa norma deve essere adattata per consentire al Governo di esprimersi e di presentare un rapporto anche dinanzi ad un'iniziativa elaborata che contempla due varianti.

7.- L'art. 45 Cost. cant. rinvia alla legge per le norme di applicazione in materia di iniziativa legislativa; tale rinvio alla legge non è invece previsto per le iniziative in materia costituzionale. Il Consiglio di Stato non ritiene tuttavia che le modifiche degli art. 131 e 132 LEDP che accompagnano il presente messaggio richiedano una preventiva riforma della Costituzione cantonale. Queste modifiche precisano in fondo la procedura d'esame delle iniziative costituzionali e sanciscono il diritto del Consiglio di Stato di esprimersi e di presentare un rapporto, già previsto - quantomeno per le iniziative generiche - dagli art. 131 cpv. 2 e 132 cpv. 2 LEDP. Inoltre e in ogni caso, il coinvolgimento del Consiglio di Stato nella trattazione di queste iniziative non scalfisce i principi posti a tal riguardo dalla Costituzione cantonale.

III. LE ULTERIORI MODIFICHE DELLA LEDP

8.- L'art. 131 cpv. 7 LEDP, che fissa il termine entro il quale il Gran Consiglio deve concludere le sue deliberazioni in caso di iniziativa per la revisione parziale della Costituzione, prevede ancora un termine di due anni dalla pubblicazione nel FU del risultato della domanda secondo l'art. 89 cpv. 2 Cost. cant. nel testo originale del 14 dicembre 1997 (BU 1997 575): questa norma deve essere adattata al nuovo art. 89 cpv. 2 Cost. cant., uscito dalla riforma del 25 settembre 2005, che ha ridotto tale termine a 18 mesi (BU 2005 363).

9.- L'art. 137 cpv. 1 LEDP - che disciplina la votazione su domande di riforma parziale della Costituzione e di iniziativa legislativa - non è del tutto conforme agli art. 46 cpv. 1 e 90 cpv. 2 Cost. cant: per principio, sessanta giorni dalla conclusione delle deliberazioni del Gran Consiglio non equivalgono infatti a sessanta giorni dalla pubblicazione dei risultati

¹⁴ Nonostante le suggestioni della dottrina, non si reputa opportuno introdurre in questo contesto un termine perentorio, trascorso il quale il Consiglio di Stato perderebbe (anche) il diritto di allestire un rapporto e di fare le sue proposte (ANDREAS AUER, n. 147).

¹⁵ Il termine massimo di 9 mesi previsto per le iniziative parlamentari dagli art. 97 cpv. 3 e 98 cpv. 4 LGC/CdS non ha gran senso, poiché la sua inosservanza non comporta nella pratica la decadenza del diritto del Consiglio di Stato di presentare un messaggio.

¹⁶ L'accertamento della ricevibilità di una domanda di iniziativa può peraltro intervenire - come spesso accade - anche tacitamente o per atti concludenti (MICHELE ALBERTINI, Iniziativa popolare e controprogetto parlamentare, RtiD II-2012 pag. 513).

delle deliberazioni del Gran Consiglio, poiché questa pubblicazione interviene sul FU soltanto il venerdì o il martedì successivi.

IV. CONCLUSIONI

10.- Alla luce delle considerazioni che precedono, vi invitiamo ad approvare le modifiche di legge che accompagnano il presente messaggio e che confermano e precisano in fondo una prassi già seguita dal Consiglio di Stato - ma senza una base legale chiara e in modo non univoco - dinanzi ad un'iniziativa popolare in forma elaborata, costituzionale o legislativa. Queste modifiche non hanno peraltro nessuna conseguenza finanziaria diretta o indiretta per il Cantone.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Beltraminelli

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 27 marzo 2013 n. 6771 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a:

I.

La legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 è modificata come segue:

Capitolo II Norme particolari

Art. 129 cpv. 1 e 3, 4 (nuovi)

**Iniziative
costituzionali
b) riforma parziale**

¹La domanda di iniziativa può essere presentata in forma di proposta generica o di progetto elaborato.

³La Cancelleria dello Stato trasmette la domanda d'iniziativa al Gran Consiglio e al Consiglio di Stato contemporaneamente alla pubblicazione del risultato nel Foglio ufficiale.

⁴Il Consiglio di Stato comunica entro due mesi se intende esprimersi con un rapporto entro un termine di nove mesi dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda d'iniziativa.

Art. 131

**Procedura
a) iniziativa generica
o elaborata**

¹Se l'iniziativa è presentata in forma generica, il Gran Consiglio è tenuto ad elaborare il progetto di riforma parziale nel senso della domanda. È però in sua facoltà di contrapporre al progetto di iniziativa popolare un progetto proprio sulla stessa materia, da sottoporre contemporaneamente alla votazione popolare.

²Se l'iniziativa è presentata in forma elaborata e il Gran Consiglio aderisce al progetto, esso viene sottoposto alla votazione popolare per l'accettazione o il rifiuto. Se non vi aderisce, il Gran Consiglio può elaborare un progetto proprio sulla stessa materia, da sottoporre alla votazione popolare contemporaneamente a quello dei promotori dell'iniziativa.

³Se il Consiglio di Stato non dà la sua adesione al controprogetto, esso dovrà essere sottoposto a una seconda lettura a norma della Costituzione.

⁴In ogni caso, il Gran Consiglio dovrà elaborare un progetto nel senso della domanda d'iniziativa, dichiarare di accogliere o di respingere la domanda o di opporvi un suo controprogetto entro 18 mesi dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda d'iniziativa.

⁵Le decisioni del Gran Consiglio sono pubblicate nel Foglio ufficiale a cura del Consiglio di Stato, entro otto giorni, con l'indicazione della data della votazione.

Art. 132 cpv. 2, 3 e 4

b) caso particolare con varianti

²Nel primo caso il Gran Consiglio è tenuto a elaborare il progetto di riforma nel senso della domanda.

³In entrambi i casi, il Gran Consiglio può contrapporre alle varianti un progetto proprio sulla stessa materia.

⁴Per il resto, sono applicabili le disposizioni dell'art. 131.

Art. 133 cpv. 1, 2, 3 e 4 (nuovo)

Iniziativa legislativa a) modalità

¹L'iniziativa può essere presentata in forma di proposta generica o di progetto elaborato.

²Ogni domanda di iniziativa deve comprendere un solo oggetto. Se la domanda si riferisce a materie diverse, ciascuna di esse deve essere oggetto di un'iniziativa distinta.

³La Cancelleria dello Stato trasmette la domanda d'iniziativa al Gran Consiglio e al Consiglio di Stato contemporaneamente alla pubblicazione del risultato nel Foglio ufficiale.

⁴Il Consiglio di Stato comunica entro due mesi se intende esprimersi con un rapporto entro un termine di nove mesi dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda d'iniziativa.

Art. 135 cpv. 1, 2 e 5

c) procedura

¹Se la domanda di iniziativa popolare in forma elaborata non è accolta dal Gran Consiglio, essa viene sottoposta al voto popolare.

²Se la domanda di iniziativa è presentata in forma generica, il Gran Consiglio è tenuto ad elaborare il progetto nel senso della domanda.

⁵In ogni caso, il Gran Consiglio deve pronunciarsi entro 18 mesi dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda d'iniziativa.

Capitolo III

Delle votazioni sulle domande di iniziativa

Art. 137 cpv. 1

**Domanda di riforma
parziale della
Costituzione e di
iniziativa legislativa:
votazione**

¹La votazione sulla domanda di riforma parziale della Costituzione e sulla domanda di iniziativa legislativa deve aver luogo entro sessanta giorni dalla conclusione delle deliberazioni del Gran Consiglio.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore