

# Rapporto di maggioranza

numero

**6879 R1**

data

27 febbraio 2014

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici  
sull'iniziativa parlamentare 11 marzo 2013 presentata nella forma  
elaborata da Franco Denti e cofirmatari per una legge sull'introduzione  
degli atti parlamentari popolari (Diamo voce alla società civile!)**

**(v. messaggio 20 novembre 2013 n. 6879)**

## 1. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA

Con l'atto parlamentare, a cui va riconosciuto il pregio di essere stato ben esposto, si propone in conclusione:

### A livello cantonale:

- di permettere a 300 cittadini l'inoltro al Gran Consiglio di un'iniziativa parlamentare per la riforma della Costituzione, di un'iniziativa legislativa o di una mozione. Il Gran Consiglio tratterebbe l'iniziativa parlamentare o la mozione popolare al pari di un atto parlamentare presentato da uno dei suoi membri (*modifica della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato*);
- di permettere a 75 cittadini l'inoltro al Consiglio di Stato di un'interpellanza o di un'interrogazione. Il Consiglio di Stato tratterebbe l'interpellanza o l'interrogazione popolare al pari di quelle presentate dal membro del Gran Consiglio (*modifica della Legge sul Gran Consiglio e dei rapporti con il Consiglio di Stato*).

### A livello comunale:

- di permettere all'1% dei cittadini, ritenuto un massimo di 30, di rivolgere al Municipio un'interpellanza o un'interrogazione popolare (*introduzione di un nuovo art. 66 a LOC*);
- di permettere al 5% dei cittadini, ritenuto un massimo di 75, di rivolgere al Consiglio comunale una mozione popolare (*nuovo art. 67 a LOC*).

### Per quanto riguarda, infine, i patriziati:

- di permettere all'1% dei patrizi, ritenuto un massimo di 30, di rivolgere all'Ufficio patriziale un'interpellanza o un'interrogazione popolare (*modifica dell'art. 79 LOP*);
- di permettere al 5% dei patrizi, ritenuto un massimo di 75, di rivolgere al Consiglio patriziale una mozione popolare (*modifica dell'art. 79 LOP*).

L'atto parlamentare, come poi anche dettagliatamente esposto dal primo firmatario dell'iniziativa in occasione della sua audizione commissionale avvenuta il 14 novembre 2013, si premura di porre in evidenza alcune premesse giuridiche volte a dimostrare che nel quadro normativo attuale, segnatamente quello costituzionale, il Cantone può

introdurre ulteriori diritti popolari. Questo aspetto non verrà ulteriormente approfondito in questo rapporto poiché i motivi che inducono a proporre il respingimento dell'iniziativa stanno altrove.

In occasione dell'audizione commissionale di cui sopra è stata presentata una sintesi dei diritti politici attualmente previsti ai vari livelli cantonale, comunale e patriziale. Nel presente rapporto ci permettiamo riprendere qui di seguito detta sintesi, da un lato, per riconoscere ai firmatari dell'iniziativa lo sforzo di ricerca profuso, ma dall'altro per suffragare le conclusioni del presente rapporto che vanno nella direzione di considerare che i diritti politici attualmente previsti sono più che adeguati, sufficienti ed accessibili alla società civile.

*Per quanto attiene ai diritti politici nel Cantone Ticino, i cittadini ticinesi partecipano alla vita politica cantonale attraverso l'elezione di Governo e Parlamento (art. 35 Cost. TI); attraverso il referendum costituzionale obbligatorio in caso di revisione totale o parziale della Costituzione, la quale richiede l'approvazione del popolo (82 cpv. 2 Cost. TI); attraverso il referendum legislativo facoltativo mediante il quale 7'000 cittadini aventi diritto di voto possono chiedere che una legge o un decreto legislativo sia sottoposto a votazione popolare (artt. 42, 45 e 46 Cost. TI, 141-146 Legge sull'esercizio dei diritti politici); attraverso l'iniziativa costituzionale mediante la quale 10'000 cittadini aventi diritto di voto possono chiedere al Gran Consiglio la revisione totale o parziale della Costituzione (artt. 83 cpv. 1 lett. c e 85 cpv. 2 Cost. TI, 119 cpv. 2 Legge sull'esercizio dei diritti politici; cfr. per la procedura: artt. 116-127, 128-132 e 136-139 Legge sull'esercizio dei diritti politici); attraverso l'iniziativa legislativa, mediante la quale 7'000 cittadini aventi diritto di voto possono chiedere al Gran Consiglio l'accettazione, l'adozione, l'abrogazione o la modifica di una legge o di un decreto legislativo (art. 37 Cost. TI, 119 cpv. 3 Legge sull'esercizio dei diritti politici; per la procedura cfr. artt. 37-40, 45 e 46 Cost. TI, artt. 116-127, 133-135 e 140 Legge sull'esercizio dei diritti politici); ed eventualmente attraverso la revoca del CdS (artt. 44, 45 e 46 Cost. TI, 153 segg. Legge sull'esercizio dei diritti politici). Va pure ricordato che chiunque - anche uno straniero o un minorenni - può presentare alle autorità una petizione; tuttavia le autorità devono unicamente prenderne atto (cfr. art. 33 Cost. federale). Infine, i diritti politici cantonali possono anche essere previsti da leggi speciali (cfr. art. 4 Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (RL 2.1.4.3), secondo cui almeno il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3'000, possono formulare istanza al CdS per l'avvio di una procedura d'aggregazione; art. 8 Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (RL 2.1.4.3), secondo il quale la decisione del Gran Consiglio sulla proposta di aggregazione è sottoposta a referendum facoltativo.*

*Per quanto riguarda i diritti i diritti politici nei Comuni, vanno ricordati il diritto di eleggere Municipio e Consiglio comunale; il referendum facoltativo mediante il quale almeno il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3'000, possono chiedere che determinate risoluzioni del Consiglio comunale siano sottoposte a votazione popolare (75 LOC); l'iniziativa legislativa, mediante la quale almeno il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3'000, possono formulare proposte su determinati oggetti di natura comunale (76 LOC); così come la revoca del Municipio (artt. 44a, 45 e 46 Cost. TI, 153 segg. Legge sull'esercizio dei diritti politici). Il referendum o l'iniziativa possono inoltre essere esercitati nei casi previsti da leggi speciali (art. 4 Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (RL 2.1.4.3), secondo cui almeno il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3'000, possono formulare istanza al CdS per l'avvio di una procedura d'aggregazione; art. 35 lett. f Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici (RL 2.1.3.1), secondo cui la concessione di servizi pubblici è sottoposta ai diritti di referendum e di iniziativa. Va infine ricordato il diritto di petizione, che esiste come a livello cantonale.*

*Riguardo ai diritti politici nel patriziato (si ricordi che l'80% del territorio cantonale è di proprietà dei patriziati), occorre menzionare il diritto di eleggere il Consiglio patriziale e l'Ufficio patriziale; il diritto d'iniziativa (15% dei cittadini patrizi domiciliati nel Comune o nei Comuni del*

*patriziato ma al massimo 3'000 (art. 79 LOP); il diritto di referendum (15% dei cittadini patrizi domiciliati nel Comune o nei Comuni del patriziato ma al massimo 3'000 (art. 79 LOP); come pure il diritto di petizione come a livello cantonale e comunale.*

Infine l'iniziativa intende far leva e trae spunto da alcune analoghe normative adottate negli ultimi decenni in alcuni altri Cantoni svizzeri<sup>1</sup>.

## **2. LE CONSIDERAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO CIRCA L'INIZIATIVA (M6879)**

Dopo l'iniziale discussione commissionale e prima di proseguire oltre, la Commissione aveva atteso di sapere se il Governo intendesse prendere posizione.

Quest'ultima non si è fatta attendere e con messaggio n. 6879 del 20 novembre 2013 il Consiglio di Stato si è espresso invitando il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa in base alle argomentazioni ivi esposte e di cui si riprendono alcuni stralci, e meglio solo quelli che sono condivisi e fatti propri dalla maggioranza commissionale:

*L'atto parlamentare [...] rileva che a livello cantonale i cittadini dispongono unicamente di diritti popolari con valenza decisionale e non beneficiano di alcuno strumento di natura consultativa ad eccezione della petizione.*

*Il Consiglio di Stato riconosce l'importanza dei diritti politici e il valore della partecipazione dei cittadini alla vita politica cantonale [...]. Nel nostro ordinamento istituzionale, i cittadini sono coinvolti nell'attività legislativa in particolare attraverso gli strumenti popolari dell'iniziativa e del referendum.*

*Siamo dell'opinione che gli strumenti messi a disposizione dei cittadini siano appropriati e sufficienti per il loro coinvolgimento nell'attività legislativa senza dover quindi istituire nuovi mezzi di partecipazione popolare. [...]. I cittadini beneficiano anche della possibilità di inviare una petizione agli organi dello Stato e all'amministrazione cantonale in modo semplice senza dover seguire le formalità della procedura degli atti parlamentari previste nell'iniziativa parlamentare (art. 8 cpv. 2 lett. I Cost./TI). Tale diritto è conferito anche a livello locale.*

*L'aumento del numero degli strumenti a disposizione dei cittadini non coincide necessariamente a un potenziamento dei loro diritti o a un miglioramento del funzionamento delle istituzioni. Gli strumenti attuali permettono ai promotori [...] di imporre una votazione popolare sugli oggetti controversi. Questa influenza non è invece possibile con gli atti parlamentari popolari che possono essere stralciati con una semplice decisione parlamentare.*

*Un aspetto [...] da tenere presente, è l'impatto di tale innovazione sull'attività degli organi legislativi e esecutivi. Si assiste già oggi alla tendenza all'interno del Gran Consiglio e di alcuni Consigli comunali di un aumento rilevante degli atti parlamentari. L'estensione di tali diritti "parlamentari" anche ai cittadini potrebbe comportare un ulteriore aumento del numero di oggetti da trattare con ritardi nell'evasione degli stessi.*

---

<sup>1</sup> Cita le seguenti normative a livello cantonale:

- nel Canton Obvaldo è consentito ad ogni cittadino l'inoltro di una mozione popolare tesa ad emanare un atto referendabile (art. 61 cpv. 2 Cost. OW);
- nel Canton Friburgo è consentito a 300 cittadini di inoltrare una mozione popolare (art. 47 Cost. FR);
- nel Canton Soletta è previsto un mandato popolare che può essere presentato da 100 cittadini anche per gli affari di pertinenza del Governo (art. 34 Cost. SO);
- nel Canton Sciaffusa è consentito a 100 cittadini di inoltrare una mozione popolare (art. 31 Cost. SH);
- nel Canton Appenzello esterno è consentito ad ogni cittadino di proporre un oggetto e motivarlo personalmente in aula (art. 56 Cost. AR);
- nel Canton Neuchâtel è consentito a 100 cittadini di inoltrare una mozione popolare (art. 41 Cost. NE).

*Rileviamo inoltre che il quorum per accedere al Gran Consiglio è tra i più bassi della Svizzera. Ottengono seggi nel Gran Consiglio le liste che ricevono almeno un novantesimo dei voti, vale a dire l'1,11 per cento dei voti validi. Ciò consente una rappresentatività ampia all'interno del Legislativo cantonale. Tali considerazioni sono valide anche per i Consigli comunali. Pertanto, non vi è il rischio che proposte legislative possano essere presentate solo da gruppi politici forti, poiché i medesimi diritti parlamentari sono conferiti anche ai rappresentanti delle formazioni politiche minori.*

*Come ha rilevato l'atto parlamentare, in alcuni Cantoni esistono istituti simili. Reputiamo tuttavia che ciò non sia sufficiente per considerare opportuna l'introduzione di tali atti parlamentari popolari nel nostro Cantone [...].*

*Infine, occorre considerare una serie di aspetti pratici e tecnici. Poiché le iniziative, mozioni, interpellanze e interrogazioni popolari spettano agli aventi diritto di voto, occorre tenere presente che è necessario verificare che i firmatari siano in possesso dei diritti politici. I cataloghi elettorali sono comunali e il Cantone si avvale anche della collaborazione dei comuni nell'esame delle firme nelle elezioni cantonali ai sensi dell'articolo 1 capoverso 3 della legge sull'esercizio dei diritti politici. Inoltre, andrebbero approfonditi alcuni aspetti riguardanti l'applicazione delle norme. Per esempio, bisogna stabilire se anche la mozione popolare possa essere ritirata e se, in tal caso, sia sufficiente il ritiro da parte del primo firmatario, in applicazione dell'articolo 103 LGC. Occorre chiarire se il primo firmatario possa domandare di essere sentito da una commissione in analogia a quanto previsto nell'articolo 104 LGC e se l'articolo 107 LGC sia applicabile per analogia qualora il primo firmatario perda i diritti politici (partenza per un altro cantone, decesso, eccetera). Il disegno di legge non fissa dei termini per la raccolta delle firme.*

*A conclusioni simili, cui rinviamo, sono giunti anche il Consiglio federale - che il 14 novembre 2012 ha proposto di respingere la mozione n. 12.3712 del 13 settembre 2012 depositata da Thomas Minder concernente l'introduzione della mozione popolare federale - e il Consiglio degli Stati, che il 26 novembre 2012 ha respinto a grande maggioranza l'atto parlamentare.*

### **3. LAVORI COMMISSIONALI**

Anche la maggioranza della Commissione, come anzidetto, riconosce e tiene in gran conto l'importanza dei diritti politici e il valore della partecipazione dei cittadini alla vita politica cantonale. Tuttavia la valutazione dei vantaggi e degli svantaggi depone a favore di un respingimento dell'iniziativa.

Nel nostro Cantone, tenuto conto anche della importante presenza mediatica, di una marcata presenza e capillarità di partiti politici, sindacati, nonché di associazioni di categoria e di varia natura; considerato pure la facilità e prossimità del cittadino con i vari rappresentanti eletti nei vari consessi, si ritiene che per chi voglia far sentire la propria voce e proporre modifiche legislative non manchino gli strumenti. Il rischio è per contro quello di aprire varchi ad abusi e ciò non solo da parte di candidati ad elezioni, come lascia infelicemente intendere il Governo nel proprio messaggio. Vero è per contro che già oggi gli atti parlamentari sono aumentati in modo importante nel corso delle ultime legislature, anche su temi non sempre d'interesse pubblico generale. Un'estensione dei diritti popolari all'iniziativa parlamentare popolare (che di per sé è già una contraddizione in termini atteso come l'oggetto dell'iniziativa concerne degli strumenti tipici e specifici proprio all'attività parlamentare) arrischia di ingolfare le amministrazioni, gli esecutivi e i legislativi. Va altresì detto che delle iniziative ben poste e che risultino davvero d'interesse generale non corrono il rischio di non venir prese in considerazione dai rappresentanti politici. Pertanto si ritiene che il rischio di non trovar ascolto, finanziamenti e sottoscrittori sufficienti lo si riscontrerebbe soprattutto per quelle proposte che non raggiungono un

interesse generalizzato, riguardano interessi particolari o non sono da considerarsi prioritarie e di peso. Come evidenziato nel messaggio governativo vi sono poi diversi aspetti pratici che l'iniziativa parlamentare elaborata non risolve o a cui non dà risposte soddisfacenti e complete. Una di queste è ad esempio anche quella dell'annoso problema relativo ai conflitti d'interesse che se vale, e nella misura in cui vale, per i membri eletti nei vari consessi, dovrebbe valere anche per i promotori di queste iniziative parlamentari popolari dal momento che poi a dover decidere in merito sarebbero pur sempre gli esecutivi e i legislativi. Appare piuttosto verosimile che la maggior parte di tali iniziative arrischierebbero di dover essere respinte per tali motivi, ma ciò obbligando comunque esecutivi e legislativi ad occuparsene prima di prendere una decisione nel merito della loro "ricevibilità". Al limite, ma dovrebbe essere oggetto di separato e distinto atto parlamentare, si dovrebbe approfondire la necessità di ridurre il numero di firme necessarie per l'esercizio dei diritti popolari oggi esistenti.

#### **4. CONCLUSIONI**

Il nostro Paese (con le sue istituzioni) può e deve continuare ad andar fiero della propria democrazia diretta e dei diritti politici che così come sinora previsti ed esercitati hanno dato buona prova di sé.

La maggioranza della Commissione ritiene che i motivi di "scollamento" - se scollamento vi sia - tra la società civile e rappresentanti politici, non siano attribuibili alla mancanza di strumenti quali quelli proposti con l'iniziativa in oggetto.

Se negli ultimi anni la democrazia viene da più parti definita siccome "malata", si può ritenere che ciò non dipenda dagli strumenti della democrazia diretta che la Svizzera e gli Svizzeri conoscono, a differenza di altri Paesi laddove effettivamente i mezzi politici dei cittadini sono ben più limitati.

Per questi motivi la maggioranza commissionale vi invita a respingere l'iniziativa parlamentare elaborata 11 marzo 2013 denominata "Diamo voce alla società civile".

Per la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Matteo Quadranti, relatore

Agustoni (con riserva) - Bacchetta-Cattori - Caimi -

Cavalli - Giudici - Martinelli Peter - Mellini - Ortelli -

Pagnamenta - Pedrazzini - Viscardi