

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma generica da Natalia Ferrara Micocci e Nicola Pini per la 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 raccolgono le firme

del 9 maggio 2016

In occasione della prima sessione di Gran Consiglio del corrente anno (gennaio 2016) sono emerse criticità e difficoltà in relazione alla determinazione della ricevibilità di due iniziative popolari costituzionali ("Prima i nostri" e "Tutti per uno, uno per tutti").

Ora, a prescindere dai contenuti delle due iniziative e dalle differenti posizioni partitiche, dal dibattito parlamentare è emersa, da un lato, la volontà di agire *in dubio pro populo*, anche nel rispetto delle migliaia di firme raccolte, dall'altro la necessità di rispettare le rigide norme costituzionali sulla ricevibilità delle iniziative popolari.

In aula i relatori si sono battuti a suon di sentenze del Tribunale federale, riuscendo a citare le stesse decisioni per argomentare esattamente l'opposto. È evidente che i temi, sempre più complessi, e i tempi di reazione, che devono essere più stretti (un'iniziativa popolare risaliva al 2014, l'altra addirittura al 2012), non permettono il mantenimento dello status quo.

In effetti, già in passato, l'attuale sistema ha dato prova di fragilità. Un esempio su tutti è quello dell'iniziativa popolare "28 inceneritori bastano": a prescindere dalle criticità dell'iniziativa popolare e dalle sue lacune, non sono bastate 15'294 firme raccolte nel 2005 per evitare di sentirsi dire, nel 2007 (con 48 voti per il respingimento e 36 sul fronte opposto), che non erano rispettati i requisiti minimi legali.

Da qui la presente iniziativa generica, volta ad inserire una base legale nella Legge sull'esercizio dei diritti politici per istituire una verifica preventiva di ricevibilità prima di dare inizio alla raccolta di firme tra la cittadinanza.

A. Base legale

La questione è attualmente regolamentata in primis dalla Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (RS 1.1.1.1; iniziativa popolare legislativa artt. 37-38, revisione della Costituzione art. 82, ricevibilità art. 86), nonché dalla Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) del 7 ottobre 1998 (RS 1.3.1.1; iniziative artt. 116 e segg.).

È pure vigente in materia il Regolamento di applicazione della Legge sull'esercizio dei diritti politici (RALEDP) del 18 novembre 1998 (RS 1.3.1.2; iniziative artt. 39-42).

Va ricordato che l'iniziativa popolare costituzionale sottostà all'adempimento di stringenti requisiti di legge. Grazie a questo strumento almeno 10'000 cittadini aventi diritto di voto possono chiedere per iscritto la revisione totale o parziale (uno o più articoli) della Costituzione cantonale (art. 82 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino).

Un'iniziativa popolare costituzionale per la revisione parziale della Costituzione può essere presentata sotto forma di proposta generica oppure di progetto elaborato. La forma generica permette ai promotori di avanzare delle proposte generali di modifica di parti della Costituzione; è in seguito compito del Gran Consiglio elaborare un progetto nel senso della

domanda. Un'iniziativa di tipo elaborato, invece, richiede ai promotori di presentare una proposta completa di articoli nuovi o modificati.

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 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino).

Ogni revisione della Costituzione deve in ogni caso essere approvata dal popolo.

B. Procedura

Allo stato attuale, la Commissione cui viene assegnata l'iniziativa (dopo che questa è riuscita, ossia dopo che il numero necessario di firme è stato raccolto), deve - nel rispetto dell'art. 38 della Costituzione cantonale ticinese in relazione con l'art. 134 della Legge sull'esercizio dei diritti politici - esaminare 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 Commissione, concretamente, redige un rapporto all'indirizzo del Parlamento.

Il Gran Consiglio dichiara quindi completamente o parzialmente ricevibile (o irricevibile) l'iniziativa, sulla scorta del rapporto commissionale ma non necessariamente condividendone le conclusioni (la Commissione può concludere per la ricevibilità, il plenum decidere altrimenti). La decisione del Parlamento è impugnabile dinanzi al Tribunale federale, poiché non è data una via di ricorso cantonale (art. 88 cpv. 1 lett. a LTF).

In seguito, laddove il Gran Consiglio abbia dichiarato ricevibile l'iniziativa popolare, dovrà esaminarla nel merito.

C. Esame di ricevibilità

L'esame di ricevibilità da parte della Commissione incaricata dal Gran Consiglio presenta lo svantaggio di far esaminare 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.

Ciò che non può (più) accadere è di dover aspettare degli anni per esprimersi sulla ricevibilità, o ancora 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.

L'argomento principe è e rimane il numero di firme raccolte. Da più parti viene invocato il rispetto dei diritti democratici, dell'espressione di volontà del popolo. Vero è che si fa fatica a raccogliere migliaia di firme. Vero è anche che, a nostro avviso, l'assenza di rispetto passa da un esame approssimativo e, in genere, tardivo, piuttosto che dal decretare l'irricevibilità. Se i testi venissero verificati in maniera preventiva, le iniziative popolari inadatte potrebbero essere sistemate, rispettando così i requisiti legali, e permettendo ai cittadini di esprimersi davvero.

D. Discussione a livello nazionale

Anche sul piano federale questo tema non manca di far discutere, e, solo negli ultimi anni, sono state diverse le occasioni di confronto. Nel 2011 il Consiglio degli Stati ha bocciato un'iniziativa parlamentare federale del 2007 volta ad introdurre un esame preventivo di ricevibilità.

Il punto cruciale, a livello nazionale, è il rispetto del diritto internazionale, o piuttosto il contrario, ossia il fatto che “[...] *Dal 1990 sono in aumento le iniziative popolari che violano il diritto internazionale non cogente.*”. Secondo il Consiglio federale però il sistema attuale avrebbe sempre permesso di trovare soluzioni soddisfacenti, anche in casi limite, ad esempio quello noto dell'iniziativa "Contro l'edificazione di minareti", motivo per cui non sarebbe necessario introdurre una verifica preventiva (Rapporto del 5 marzo 2010 del Consiglio federale, su cui si è basata la Camera Alta per decidere di respingere l'iniziativa del 2007).

La discussione sul piano federale non si è conclusa, sono infatti diverse le iniziative popolari che, pur essendo state dichiarate ricevibili, creano nell'adozione, nell'applicazione pratica, ostacoli che sembrano insormontabili e che, in effetti, limitano quei diritti popolari che si dice di voler agevolare, perché, nonostante le firme prima e il voto popolare poi, non vengono di fatto applicate, con la conseguente frustrazione dei cittadini che le hanno promosse e sostenute.

Ancora nell'agosto 2015, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati ha presentato un dettagliato rapporto in merito ai "Requisiti per la validità di iniziative popolari. Esame della necessità di una riforma.". La maggioranza della Commissione, pur sollevando e analizzando le criticità dello strumento delle iniziative popolari e le conseguenti problematiche, ritiene che non sia necessaria una modifica legislativa.

Considerata la situazione di stallo sul piano federale, vale la pena chiedersi se in Ticino non sia giunto invece il momento di una riforma.

E. Conclusioni

Secondo chi scrive maggiore garanzia di rispetto per i cittadini sarebbe data da un esame di ricevibilità preventivo.

A nostro avviso, sensata e maggiormente rispettosa di tutte le parti, è l'attuazione di una verifica da parte dello Stato prima che vengano raccolte le firme. In questo modo, i cittadini aderiscono con la sottoscrizione ad un'iniziativa che è già stata dichiarata conforme al diritto superiore, che rispetta l'unità della forma e della materia e che risulta attuabile.

I sottoscritti deputati, secondo l'art. 103 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, chiedono quindi 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.

Chi scrive auspica che il Consiglio di Stato elabori in tempi brevi il progetto proposto, affinché non abbiano più luogo discussioni come quelle dello scorso mese di gennaio, distanti anni dalla riuscita delle iniziative popolari e combattute fino all'ultimo voto.