

Messaggio

numero

7240

data

26 ottobre 2016

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato 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 esprime sulla ricevibilità poi si raccolgono le firme

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

l'iniziativa parlamentare presentata il 9 maggio 2016 nella forma generica dai deputati Ferrara e Pini chiede l'introduzione di una verifica preventiva della ricevibilità delle iniziative popolari, affinché lo Stato ne esamini la ricevibilità prima dell'avvio della raccolta delle firme.

Il tema sollevato nell'atto parlamentare torna ciclicamente di attualità quando il Parlamento è chiamato ad esprimersi sulla ricevibilità di un'iniziativa popolare controversa. Anche altrove la questione è ricorrente e solleva discussioni. Per esempio, attualmente l'Assemblea federale sta discutendo su un'ipotesi di modificazione dell'impostazione vigente in materia di ricevibilità.

La Costituzione cantonale disciplina la procedura della ricevibilità delle iniziative popolari nell'articolo 38 (iniziativa legislativa) e nell'articolo 86 (iniziativa costituzionale). Entrambe le disposizioni stabiliscono che l'esame di ricevibilità è svolto dopo il deposito del numero sufficiente di firme. Esse precisano inoltre che tale compito è attribuito al Gran Consiglio. La soluzione adottata nel nostro Cantone è comune a quelle vigenti nella Confederazione e nella grande maggioranza degli altri Cantoni, nei quali l'esame sulla ricevibilità ha luogo dopo la riuscita formale della raccolta delle firme.

Prima della pubblicazione della domanda di iniziativa è effettuato un esame di natura formale da parte della Cancelleria dello Stato sulla base dell'articolo 117 della legge del 7 ottobre 1998 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP). Dopo la riuscita dell'iniziativa popolare, il Consiglio di Stato ha la facoltà di esprimersi mediante un rapporto (art. 129 cpv. 4 e art. 133 cpv. 4 LEDP).

Riconosciamo che un esame preliminare della ricevibilità di un'iniziativa popolare possa consentire di evitare al comitato promotore l'avvio di una procedura impegnativa di raccolta delle firme. L'esame preliminare permetterebbe di bloccare prima della raccolta delle firme le iniziative popolari in contrasto con il diritto superiore, che non rispettano il principio dell'unità della forma e della materia o che non siano attuabili. Questo è

senz'altro un elemento a favore della proposta formulata nell'atto parlamentare. Tra gli aspetti positivi viene a volte menzionato anche il fatto che un esame svolto prima della raccolta delle firme consente la presa di una decisione non influenzata dal numero di sottoscrizioni.

A nostro avviso prevalgono tuttavia gli aspetti negativi dell'ipotesi di un esame anticipato della ricevibilità.

Innanzitutto, 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. Inoltre, nei casi controversi vi potrebbe essere il rischio che i promotori sottopongano all'autorità di esame più versioni di testi che possono estendersi dalle proposte più radicali o rigide a quelle meno incisive, con l'obiettivo finale di sottoporre alla raccolta delle firme il testo che si avvicina maggiormente al limite della ricevibilità. In tale ipotesi l'autorità incaricata dovrebbe decidere se e quali testi siano ricevibili. Reputiamo però che non rientri nei compiti del Parlamento o del Governo (o di altra autorità) fungere da consulenti dei promotori di un'iniziativa popolare.

Nel nostro Cantone le discussioni sulla ricevibilità di iniziative popolari riguardano una parte minoritaria di queste. Inoltre, generalmente i promotori di iniziative controverse sono consapevoli di formulare una proposta che potrebbe comportare problemi di ricevibilità e si assumono pertanto questo rischio.

Non va nemmeno dimenticato che la decisione di ricevibilità del Gran Consiglio non mette le iniziative popolari al riparo da un annullamento. Infatti, quelle di natura costituzionale devono essere sottoposte all'Assemblea federale che esamina se esse contraddicono il diritto federale (art. 51 cpv. 2 Cost. fed.); l'Assemblea federale conferisce pertanto la garanzia federale solo se le disposizioni costituzionali cantonali sono compatibili con il diritto federale. Nel caso di iniziative popolari legislative, il testo di legge può essere impugnato davanti al Tribunale federale. Di conseguenza, il Gran Consiglio non può fornire in modo assoluto la garanzia della compatibilità delle norme proposte nell'iniziativa con il diritto superiore poiché la questione è esaminata d'ufficio o su ricorso da altre autorità.

Rileviamo che l'impostazione vigente sull'esame di ricevibilità è stata voluta espressamente dal Gran Consiglio nell'ambito delle discussioni sull'adozione della nuova Costituzione cantonale. Gli articoli 38 e 86 della Costituzione cantonale sono infatti stati proposti dalla Commissione speciale Costituzione e diritti politici nel rapporto n. 4341R del 9 giugno 1997 sul messaggio n. 4341 del 20 dicembre 1994 concernente il progetto di revisione totale della Costituzione ticinese, adottati in seguito dal Gran Consiglio e infine approvati dal Popolo.

La decisione di ricevibilità di un'iniziativa popolare non esclude nemmeno il sorgere di problemi di attuazione. L'iniziativa popolare "*Prima i nostri!*", che deve ancora essere sottoposta all'Assemblea federale per l'ottenimento della garanzia federale, è stata dichiarata dal Gran Consiglio ricevibile dopo aver preso atto di un parere giuridico. Il parere sottolinea che l'iniziativa – seppur ricevibile – deve tenere conto delle competenze cantonali e dei limiti del diritto nazionale e internazionale superiore; ciò – secondo il medesimo parere – riduce di molto la portata pratica della proposta e la sua reale possibilità di concretizzazione, che è assai limitata (rapporto di maggioranza del 9 giugno 2016 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa popolare costituzionale elaborata 23 aprile 2014 "*Prima i nostri!*"). Esempi sul piano federale mostrano come un'iniziativa ricevibile possa comunque trovare difficoltà di attuazione e

che le modalità di attuazione non necessariamente potranno corrispondere a quelle auspicate o perseguite dai promotori. Siamo pertanto convinti che un esame preliminare non possa portare un miglioramento effettivo della procedura di esame della ricevibilità.

Anche dal profilo dell'impostazione dei diritti politici reputiamo inopportuna la proposta. La Costituzione ticinese (come quella svizzera e quelle degli altri Cantoni) conferisce diritti popolari molto estesi, in genere ben più ampi di quelli garantiti negli altri Stati.

Se da un lato sono conferiti questi diritti popolari estesi, d'altra parte ci deve essere una certa responsabilizzazione dei cittadini nell'uso di tali diritti e quindi anche nel promuovere un'iniziativa popolare. Spetta in primo luogo a loro proporre un testo che adempie i requisiti fissati nella Costituzione. Ci chiediamo pertanto se debba essere veramente un compito dello Stato quello di esaminare preventivamente dal profilo costituzionale e giuridico un progetto promosso da cittadini privati, seppur nell'ambito dell'esercizio dei diritti politici, prima che questo abbia raccolto il numero sufficiente di firme.

Il Consiglio di Stato intravede piuttosto un'altra possibilità di intervento legislativo. L'articolo 129 capoverso 4 (iniziativa popolare costituzionale) e l'articolo 133 capoverso 4 (iniziativa popolare legislativa) della legge sull'esercizio dei diritti politici stabiliscono che "*il 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*". Queste norme lasciano al Governo la facoltà di decidere se licenziare un messaggio per prendere posizione sull'iniziativa popolare. Si tratta di una regolamentazione simile – anche nei termini fissati – a quella applicabile alle iniziative parlamentari presentate nella forma elaborata (art. 102 cpv. 3 della legge del 24 febbraio 2015 sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato). Per le iniziative popolari il Consiglio di Stato reputa opportuno adottare l'impostazione vigente a livello federale, secondo la quale il Governo licenzia un messaggio all'attenzione del Parlamento, al quale spetta comunque la competenza di decidere sulla ricevibilità dell'iniziativa popolare. Il Consiglio di Stato dovrà pertanto sempre prendere posizione sulle iniziative popolari mediante un rapporto. Per le iniziative popolari, che spesso toccano temi sensibili e sentiti dalla popolazione, si giustifica infatti sempre anche l'intervento del Governo.

Per attuare la proposta, sia nell'articolo 129, sia nell'articolo 133 LEDP il quarto capoverso potrebbe essere formulato così: "*Il Consiglio di Stato si esprime con un rapporto entro un termine di nove mesi dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda di iniziativa*". Ricordiamo che al momento è pendente il messaggio n. 7185 del 20 aprile 2016 concernente la revisione totale della legge sull'esercizio dei diritti politici. La nostra proposta può pertanto essere integrata nell'esame in corso di tale messaggio. Si tratta di sostituire il testo dei progetti dell'articolo 107 capoverso 4 (iniziativa popolare costituzionale) e dell'articolo 110 capoverso 4 (iniziativa popolare legislativa) presentati nel messaggio n. 7185 con la formulazione proposta qui.

Nell'ipotesi di accoglimento del principio di introdurre l'esame preliminare sulla ricevibilità occorre designare l'autorità che effettuerà tale esame. A nostro avviso la decisione di ricevibilità deve continuare ad essere pronunciata dal Gran Consiglio. D'altronde, è il Gran Consiglio a dover decidere se contrapporre all'iniziativa un controprogetto e ad avere il compito di elaborare eventuali norme di attuazione. Infine, reputiamo tuttora valide anche le considerazioni espresse dalla Commissione speciale Costituzione e diritti politici che ha escluso l'ipotesi di demandare l'esame di ricevibilità a un tribunale, in ragione anche del contenuto politico dell'oggetto (rapporto n. 4341R del 9 giugno 1997, commento all'articolo 37, pagina 44).

In conclusione, per le ragioni esposte, vi invitiamo a respingere l'atto parlamentare.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Paolo Beltraminelli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri