

BGer 1C 366/2013 vom 3. September 2013

Bundesgericht, 2013-09-03, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_366_2013

FR: TF 1C 366/2013 du 3 septembre 2013

IT: TF 1C 366/2013 del 3 settembre 2013

Regeste

iniziativa popolare Vietare la dissimulazione del viso nei luoghi pubblici e aperti al pubblico | Diritti politici

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito (DTF 138 I 367 consid. 1).

E. 1.2

In concreto l'ammissibilità del ricorso contro un atto del Parlamento cantonale emanato nell'ambito dei diritti politici dei cittadini in materia cantonale, non contestata, è pacifica (art. 88 cpv. 1 lett. a e cpv. 2 LTF ; sentenza 1C_38/2013 del 26 febbraio 2013 consid. 1.3 - 1.5). La vertenza concerne infatti un atto preparatorio in vista della votazione cantonale indetta per il 22 settembre 2013, che può essere impugnato direttamente dinanzi al Tribunale federale. Il legislatore ticinese, in relazione all'entrata in vigore della LTF, ha infatti deliberatamente escluso d'introdurre un rimedio giuridico cantonale contro atti del Parlamento e del Governo (cfr. DTF 138 I 171 consid. 1.2).

E. 1.3

Secondo l' art. 20 cpv. 3 LTF , il Tribunale federale giudica nella composizione di cinque giudici i ricorsi contro decisioni cantonali sull'ammissibilità di un'iniziativa. Questa nozione comprende anche la questione di sapere in che forma essa debba essere sottoposta al voto popolare (DTF 121 I 357 consid. 1; sentenza 1C_186/2011 del 16 aprile 2012 consid. 1.2).

E. 1.4

La legittimazione del ricorrente, promotore dell'iniziativa e avente diritto di voto nell'affare in causa, è pacifica (art. 89 cpv. 3 LTF ; DTF 138 I 171 consid. 1.3), come pure la tempestività del gravame, inoltrato prematuramente prima della pubblicazione dell'atto impugnato nel Foglio ufficiale e completato prima della scadenza del termine di ricorso dell' art. 101 LTF . In effetti, la giurisprudenza esige che le decisioni anteriori al voto o gli atti preparatori, che secondo il ricorrente potrebbero falsare l'esercizio della volontà popolare, debbano essere impugnati immediatamente, senza attendere l'esito dello scrutinio (DTF 121 I 357 consid. 2c; 118 Ia 271 consid. 1d, 415 consid. 2a; sentenza 1C_385/2012 del 17 dicembre 2012 consid. 1.3).

E. 1.5

Conformemente all'art. 95 lett. a, c, e d LTF, nel ricorso per violazione di diritti politici si può far valere la violazione del diritto federale, dei diritti costituzionali cantonali, come

pure delle disposizioni cantonali in materia di diritto di voto dei cittadini e di elezioni e votazioni popolari. Il Tribunale federale esamina liberamente queste censure (DTF 138 I 171 consid. 1.5 e rinvii).

E. 1.6

Le esigenze di motivazione previste per i ricorsi al Tribunale federale valgono anche per i gravami secondo l'art. 82 lett. c LTF. Giusta l' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , occorre quindi spiegare perché l'atto impugnato viola il diritto (cfr. art. 95 segg. LTF). Questa Corte non è pertanto tenuta a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste non sono presentate nella sede federale (DTF 136 I 229 consid. 4.1). Inoltre, quando è invocata la violazione di diritti fondamentali e di norme del diritto cantonale secondo l' art. 106 cpv. 2 LTF , nonché l'arbitrio nell'accertamento dei fatti, il Tribunale federale esamina soltanto le censure motivate in modo chiaro e preciso (DTF 138 I 171 consid. 1.4).

E. 1.7

Sulle modalità di pubblicazione della sentenza in Internet e altre richieste, il Tribunale federale ha già spiegato al ricorrente ch'esso, su tali punti, applica d'ufficio il diritto, per cui non occorre esprimersi oltre al riguardo (art. 106 cpv. 1 LTF ; sentenza 1C_13/2007 del 23 marzo 2007 nei suoi confronti, consid. 1.4.2, in RtiD 2007 II n. 2).

E. 1.8

L'accenno ricorsuale al fatto che il termine per la trattazione granconsigliare dell'iniziativa sarebbe stato superato è tardivo, ritenuto che tale critica avrebbe potuto essere sollevata tempestivamente con un ricorso per diniego di giustizia. Del resto, il ricorrente sostiene, manifestamente a torto, che si tratterebbe di un termine perentorio (cfr. sentenza 1C_38/2013 del 26 febbraio 2013 consid. 4.3 e rinvii; messaggio n. 6732 pag. 2; GUIDO CORTI, I termini per la trattazione delle iniziative popolari e per l'organizzazione degli scrutini, in RtiD 2011 II pag. 415 segg.).

E. 2.1

Nel gravame e nella replica, il ricorrente precisa espressamente che oggetto del litigio è la questione di sapere se a un'iniziativa popolare costituzionale possa essere contrapposto un controprogetto di rango inferiore, ossia legislativo, e se le condizioni fissate dalla giurisprudenza del Tribunale federale al riguardo siano adempiute. Egli non fa valere che il controprogetto sotto il profilo dell' art. 34 Cost. non rispetta il principio dell'unità della materia (al riguardo vedi DTF 137 I 200 consid. 2.1 e 2.2; 130 I 185 consid. 3, 3.1 e 3.2). Soltanto nella replica, dopo la scadenza del termine di ricorso, adduce una nuova censura, segnatamente che il controprogetto non sarebbe conforme all'iniziativa, poiché non ne avrebbe ripreso il capoverso due dell'art. 9, secondo cui nessuno può obbligare una persona a dissimulare il viso in ragione del suo sesso.

E. 2.2

Ora, secondo la costante giurisprudenza, un completamento del ricorso nell'ambito della replica è ammissibile solo nella misura in cui ne abbiano dato adito le osservazioni di una controparte (DTF 135 I 19 consid. 2.2 e rinvii; 125 I 71 consid. 1d/aa pag. 77; 122 I 70 consid. 1c pag. 74 in alto; BERNARD CORBOZ, Commentaire de la LTF, 2009, n. 45 ad art. 102). Questa condizione non è chiaramente adempiuta in concreto e il ricorrente neppure lo sostiene. In effetti, l'asserita omissione poteva essere accertata leggendo

semplicemente il testo del controprogetto: la censura, che poteva senz'altro essere sollevata dal ricorrente prima della scadenza del termine di ricorso, è pertanto inammissibile. Il Tribunale federale non deve quindi esprimersi al riguardo.

E. 2.3

Nel complemento al ricorso del 21 maggio 2013, il ricorrente, rilevato che nel Cantone di Basilea-Città un'iniziativa simile a quella in questione è stata dichiarata irricevibile, precisa le proprie conclusioni nel senso che l'iniziativa litigiosa sia dichiarata ricevibile. Mal si comprende questa nuova estemporanea domanda, ritenuto che, come peraltro ammesso dal ricorrente, il Gran Consiglio l'ha ritenuta ricevibile (art. 86 Cost./TI e art. 130 della legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998, LEDP), sottoponendola, con il proprio controprogetto, al voto popolare: nel Cantone Ticino, un'iniziativa ritenuta inammissibile non viene infatti posta in votazione (sentenza 1P.150/2003 del 5 dicembre 2003 consid. 3.2, in RtiD 2004 I n. 48; messaggio n. 6732 pag. 2). Il Tribunale federale non deve pertanto pronunciarsi sulla questione, priva d'oggetto e non litigiosa, dell'ammissibilità dell'iniziativa, come pure sul suo contenuto e la sua portata, quesiti che esulano manifestamente dall'oggetto del litigio.

E. 2.4

Il ricorrente adduce un accertamento arbitrario dei fatti, poiché nel citato messaggio sull'iniziativa (pag. 11 seg.), il Consiglio di Stato ha rilevato, rettamente come ammesso dall'insorgente, che lo scopo di lanciare un'iniziativa di rango costituzionale, e non a livello legislativo, è di portare il dibattito sul "burka" a livello federale: ciò poiché una siffatta modifica dev'essere sottoposta all'Assemblea federale per ottenere la garanzia della Confederazione, art. 51 cpv. 2 Cost. Il ricorrente sostiene che il Governo avrebbe nondimeno omesso di indicare un ulteriore motivo, segnatamente che con una tale scelta si intenderebbe evitare asserite "furbate", visto che un gruppo parlamentare avrebbe annunciato di proporre una modifica della legge qualora la stessa dovesse entrare in vigore; per contro, un'eventuale futura modifica di una norma costituzionale dovrebbe essere approvata in votazione popolare (art. 82 cpv. 3 Cost./TI). Con questo semplice accenno il ricorrente non dimostra che i fatti sarebbero stati accertati in maniera addirittura insostenibile e quindi arbitraria (DTF 138 I 232 consid. 6.2). Ciò a maggior ragione ritenuto che l'approvazione popolare per una modifica costituzionale costituisce un fatto notorio, come la circostanza che il Parlamento può modificare le leggi cantonali (art. 59 lett. c Cost./TI), che sottostanno peraltro al referendum facoltativo (art. 42 Cost./TI). Del resto mal si comprende, perché nel confronto democratico un partito o un gruppo d'interessi non potrebbe tentare di modificare una legge appena entrata in vigore. Il ricorrente disattende che la facoltà del Gran Consiglio di proporre un controprogetto o di modificare successivamente una legge non è di massima limitato dall'esercizio del diritto di iniziativa popolare, il solo limite risiedendo nel divieto dell'abuso di diritto. Il ricorrente parrebbe misconoscere inoltre che nel Cantone Ticino non è previsto un cosiddetto termine di attesa per il riesame di norme adottate in virtù di un'iniziativa popolare (DTF 113 Ia 156 consid. 2c e consid. 3; 46 consid. 5a pag. 54; BÉNÉDICTE TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge, 2008, pag. 110 e pag. 127).

E. 3.1

Nel Cantone Ticino una domanda di iniziativa in materia legislativa può essere presentata da settemila cittadini aventi diritto di voto (art. 37 cpv. 1 Cost./TI). La revisione parziale

della Costituzione può essere chiesta da almeno diecimila cittadini aventi diritto di voto (art. 85 cpv. 2 Cost./TI), deve limitarsi a un campo normativo unitario (cpv. 3) e la raccolta di firme deve avvenire entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione nel Foglio ufficiale della domanda di iniziativa (cpv. 4). Se il numero di firme è raggiunto, il Gran Consiglio esamina preliminarmente la ricevibilità della domanda, verificandone l'attuabilità entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda (art. 86 Cost./TI). La domanda di iniziativa popolare può essere presentata in forma elaborata o generica (art. 87 cpv. 1 Cost./TI) : nel primo caso essa viene sottoposta al voto popolare, ritenuto che il Gran Consiglio può sottoporre contemporaneamente un controprogetto nella stessa materia (cpv. 2). Se all'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione il Gran Consiglio contrappone un proprio progetto, i cittadini aventi diritto di voto devono decidere, in un'unica votazione, se preferiscono l'iniziativa o il controprogetto rispetto al diritto vigente; hanno pure la facoltà di accettare o respingere entrambe le proposte e di esprimere la loro preferenza nel caso in cui iniziativa e controprogetto vengano accettati (art. 88 Cost./TI). Le iniziative costituzionali sono inoltre regolate dalle norme particolari previste dagli art. 128-135 LEDP.

E. 3.2

Il ricorrente fa valere una violazione degli art. 87 e 88 Cost./TI , poiché a suo giudizio il tenore di queste norme, per le iniziative popolari, non si limiterebbe a imporre unicamente il principio dell'unità della materia: al suo dire, i termini "campo normativo unitario" di cui all' art. 85 cpv. 3 Cost./TI includerebbero pure il precetto dell'unità di rango. Al riguardo, dal parere giuridico da lui richiamato (MICHELE ALBERTINI, Parere sulla ricevibilità dell'iniziativa popolare "Per la costituzione di una cassa malati per la gente", in RtiD 2007 I pag. 553 seg., pag. 556 punto uno in fine), non risulta nulla a sostegno di questo assunto.

E. 3.3

Ininfluenza è pure l'accento che nell'ambito del diritto federale è pacifico che non si possa contrapporre un controprogetto di rango legislativo a un'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale (art. 139 cpv. 5 Cost. e art. 101 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale, RS 171.10). A livello federale non esiste infatti la possibilità di presentare un'iniziativa legislativa popolare e l'introduzione di quella popolare generica non è mai entrata in vigore. Neppure la circostanza che nel Cantone Ticino non sarebbe mai stato elaborato un controprogetto di rango legislativo a un'iniziativa costituzionale è decisiva: determinante è il fatto che la normativa cantonale non preclude di far capo a tale possibilità.

E. 3.4

Il Tribunale federale ha infatti già stabilito che, a dipendenza dell'ordinamento previsto dal diritto cantonale, in determinate circostanze il controprogetto può prevedere un altro modo di legiferare da quello previsto dall'iniziativa costituzionale (DTF 113 Ia 46 consid. 5a pag. 54; 104 Ia 249 consid. 4b pag. 249; sentenza P.202/1982 del 3 agosto 1982 consid. 4b, in ZBI 83/1982 pag. 548 seg., pag. 552 seg.; DTF 100 Ia 53 consid. 6b inedito, apparso in SJ 1974 pag. 544 segg., pag. 557 seg.; cfr. inoltre DTF 130 I 185 consid. 2.1). Già in quelle sentenze il Tribunale federale aveva presente l'apprensione, espressa anche dal ricorrente, secondo cui la presentazione di un controprogetto diminuisce le probabilità che nella votazione popolare l'iniziativa sia accolta. Ha tuttavia considerato che questa conseguenza dev'essere accettata con riferimento alla più ampia libertà di decisione concessa agli aventi

diritto di voto, come pure al compito di legiferare spettante al Parlamento, proprio su sollecito della proposta di iniziativa, e di fare evolvere il diritto (DTF 113 Ia 46 consid. 5a pag. 54 e rinvii). La presentazione di un controprogetto ha nondimeno limiti di ordine formale e materiale, ricordato che in tale ambito occorre tener conto che la procedura di voto deve permettere un'espressione del voto sufficientemente differenziata: ciò è il caso per il Cantone Ticino (art. 40 Cost./TI). In concreto, il controprogetto non appare favorito rispetto all'iniziativa e ambedue le proposte sono sottoposte congiuntamente al voto popolare. Inoltre, nella fattispecie, il controprogetto non concerne - come non è contestato dal ricorrente - nessuna questione che non sia oggetto dell'iniziativa, ma propone in maniera ammissibile solo un'altra proposta di soluzione, elaborando direttamente un testo di legge, che permette ai cittadini di pronunciarsi con una migliore conoscenza di causa e non semplicemente opponendo all'iniziativa una norma costituzionale rinviante a una legge ancora da determinare e solo prospettata (DTF 113 Ia 46 consid. 5a pag. 54 con riferimenti; 100 Ia 53 consid. 6b inedito).

E. 3.5

Privo di rilevanza è poi l'argomento ricorsuale secondo cui nel messaggio governativo (pag. 12) si fa riferimento tra l'altro a un saggio di MICHELE ALBERTINI (Iniziativa popolare legislativa e controprogetto parlamentare, in RtiD 2012 II pag. 513 e segg., pag. 517), nel quale, al dire del ricorrente, l'autore senza esaminare compiutamente la questione, rileva semplicemente che il Parlamento cantonale non è vincolato dal rango delle norme interessate dall'iniziativa (Costituzione da un lato, leggi o decreti legislativi dall'altro). In tale ambito il Governo si è infatti fondato in primo luogo sulla prassi del Tribunale federale (DTF 113 Ia 53 consid. 5) e sull'ulteriore dottrina (ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 3a ed. 2013, pag. 287 seg.; ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires, 3a ed. 2004, pag. 291 n. 754), con la quale il ricorrente non si confronta. GRISEL, condividendo la prassi del Tribunale federale, sostiene in effetti che il Gran Consiglio non è legato dal rango delle norme oggetto dell'iniziativa; se questa concerne una legge, il Parlamento può risponderci anche per il tramite di una revisione costituzionale; inversamente, se essa attiene alla Costituzione, esso può proporre una riforma legislativa. Quello che importa è infatti solo la materia che si intende regolare e che la volontà popolare non rischi di essere falsata dalle differenze di forma. Anche AUER/MALINVERNI/HOTTELIER condividono questa tesi, quando, come in concreto, l'iniziativa costituzionale disciplina una materia che può essere regolamentata in una legge (op. cit., n. 880 pag. 288). CHRISTOPH ALBRECHT osserva che in tutti i cantoni il controprogetto diretto può rispettare il medesimo rango normativo ciò che costituisce la regola. Qualora il diritto cantonale non lo escluda, il controprogetto può tuttavia di massima essere contenuto in una norma anche di rango differente (Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 2003, pag. 59) : ciò è il caso del Cantone Ticino. Anche la dottrina recente non mette in discussione il fatto che la gerarchia delle norme non implichi necessariamente che iniziativa e controprogetto debbano situarsi sullo stesso piano normativo (TORNAY, op. cit., pag. 128).

E. 3.6

Il ricorrente non adduce alcun argomento valido che potrebbe indurre a modificare la citata prassi, condivisa dalla dottrina. Limitandosi a rilevare che i lavori preparatori della nuova Costituzione ticinese non trattano la questione dell'unità di rango e a ricordare il maggior numero necessario di firme per presentare un'iniziativa popolare costituzionale rispetto a

quella legislativa, ne deduce in maniera apodittica che il quadro costituzionale ticinese non permetterebbe di scostarsi per la formulazione del controprogetto dal rango costituzionale per sceglierne uno inferiore. Al riguardo adduce semplicemente la tesi per la quale il Costituente non avrebbe immaginato tale possibilità e che spetta al popolo decidere se iscrivere un principio nella Costituzione. Ora, visto che la normativa ticinese non esclude la possibilità fatta propria dal Parlamento, la criticata scelta offre nondimeno al popolo la possibilità di decidere liberamente se disciplinare l'oggetto dell'iniziativa in oggetto a livello costituzionale o legislativo. L'asserita violazione dell' art. 87 cpv. 2 Cost./TI non è pertanto ravvisabile.

E. 3.7

Il ricorrente ritiene che il semplice fatto d'aver lanciato una petizione prima e un'iniziativa poi, precluderebbe al Parlamento cantonale di avvalersi delle sue prerogative legislative. Sostiene, con una motivazione invero di difficile comprensione e richiamando in maniera del tutto inconferente il principio della buona fede in relazione alla DTF 116 Ib 154 (recte: 106 Ib 154 consid. 6b/dd e 6c pag. 167 segg. inerente al conflitto tra due Cantoni in merito al passo della Novena), che il Gran Consiglio, non avendo dato seguito a una petizione concernente il divieto di circolare negli spazi pubblici con il volto coperto da lui presentata nel 2010, avrebbe accettato " passivamente (Acquiescence) " il deposito dell'iniziativa litigiosa, per cui la passività del Legislativo cantonale avrebbe fatto nascere " la lecita aspettativa (Estoppel) nei cittadini che competeva a loro assumersi la responsabilità di una codificazione in quest'ambito ". Egli in sostanza parrebbe pretendere che dal fatto d'aver presentato una petizione e un'iniziativa deriverebbe la sua facoltà di disciplinare in maniera esclusiva, secondo le proprie concezioni, la materia in esame, impedendo sia al Parlamento sia al Sovrano di esprimersi liberamente e in maniera democratica anche sulla soluzione proposta dal Parlamento e beneficiare in tal modo di una maggiore cognizione di causa e quindi di scelta, per di più a vantaggio di un miglior funzionamento della democrazia diretta (DTF 100 Ia 53 consid. 6b inedito). Ora, contrariamente a quanto parrebbe assumere il ricorrente, il deposito di un'iniziativa non impedisce manifestamente al Parlamento di adottare una legge concernente lo stesso oggetto e di paralizzare l'attività legislativa dello Stato nella materia considerata dagli iniziatori (DTF 112 Ia 391 consid. 5 pag. 396). Egli disattende inoltre che lo scopo di un controprogetto è quello di fornire un'altra risposta alle questioni sollevate e alle soluzioni proposte da un'iniziativa, affinché gli aventi diritto di voto dispongano di una vera alternativa (DTF 113 Ia 46 consid. 5a; sentenza 1P.178/2002 del 9 agosto 2002 consid. 3, in StE 2003 A 21.2 n. 3). Il compito costituzionale del Parlamento di proporre modifiche legislative non viene infatti prorogato dall'esercizio, anch'esso costituzionalmente garantito, del diritto di iniziativa, riservato l'abuso di diritto, eccezione manifestamente non realizzata nella fattispecie (DTF 113 Ia 46 consid. 5b pag. 56 e rinvii).

E. 4.1

Il ricorso, in quanto ammissibile, deve pertanto essere respinto.

E. 4.2

Contrariamente all'assunto ricorsuale non vi sono motivi per rinunciare a prelevare spese giudiziarie, visto che l'infondatezza del gravame risultava chiaramente dalle osservazioni governative e il ricorrente non l'ha nondimeno ritirato (art. 66 cpv. 1 LTF ; DTF 133 I 141 consid. 4.1; sentenza 1C_51/2007 del 22 maggio 2008 consid. 6.2 nei suoi confronti, in

RtiD 2009 I n. 1). Non si assegnano ripetibili alle autorità vincenti (art. 68 cpv. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.