

Votazione “antiburqa” : ricorso al Tribunale federale

Oggi, giorno di San Giorgio e del mio 61. compleanno, ho fatto un regalo ai ticinesi inoltrando al Tribunale federale un ricorso (l’ottavo negli ultimi 8 anni) in materia di diritto pubblico, per violazione dei diritti politici del cittadino.

Oggetto del ricorso è la recente decisione del Gran Consiglio di contrapporre all’iniziativa “antiburqa”, di rango costituzionale, un controprogetto di rango inferiore (ossia legislativo).

Occorre sapere che se dei cittadini lanciano un’iniziativa popolare, essi non possono avanzare contemporaneamente delle proposte di rango legislativo e costituzionale, poiché in tal caso l’unità di rango non sarebbe rispettata e l’iniziativa dovrebbe essere dichiarata irricevibile. Allo stesso modo è dunque lecito chiedersi se sia possibile contrapporre direttamente in votazione popolare due proposte di rango differente : ciò a quanto mi risulta non era mai successo in precedenza in Ticino, e il ricorso mira per l’appunto a far chiarezza giuridica su una procedura per lo meno insolita.

Non si tratta di una questione di lana caprina.

Difatti è convinzione mia e del comitato dell’iniziativa “antiburqa” che la decisione del Gran Consiglio di mettere in contrapposizione fra di loro due proposte analoghe nei contenuti ma confezionate in due diversi “contenitori”, potrebbe creare confusione nei cittadini e – al momento della votazione popolare - spaccare in due il fronte di coloro che sono contrari al mascheramento del volto in pubblico. Questa spaccatura avrebbe come conseguenza paradossale che, anche se tale fronte dovesse essere complessivamente maggioritario (come sicuramente sarà), sia l’iniziativa e sia il controprogetto potrebbero essere entrambi bocciati perché superati dai voti di chi avversa sia l’iniziativa e sia il controprogetto. E dunque ai cittadini non sarebbe garantita l’espressione fedele del voto sancita dall’art. 34 cpv 2 della Costituzione federale !

E’ vero che la spaccatura (casuale?) del fronte di coloro che appoggiano il divieto di mascherare il volto in pubblico potrebbe essere superata votando SI a entrambe le proposte e poi , nella domanda sussidiaria, esprimendo la preferenza per l’una o per l’altra. Ma quanti cittadini potrebbero cascare nel tranello e “annullare” il loro voto con dei SI e dei NO incrociati ? Tanto più che il Gran Consiglio inviterà a votare SI al controprogetto e NO all’iniziativa....

Da notare che ai giudici di Losanna non si chiede di concedere l’effetto sospensivo al ricorso, per cui la votazione popolare prevista per il 22 settembre non sarà rinviata, a meno che il ricorso non venga evaso favorevolmente prima di allora. Vi è anche la possibilità che il ricorso venga evaso dopo la votazione popolare : in tal caso, qualora venisse data ragione ai ricorrenti, si dovrebbe rifare la votazione solo nel caso in cui l’iniziativa non fosse stata accolta.

Cordiali saluti

Giorgio Ghiringhelli

Ecco il ricorso al Tribunale federale

RACCOMANDATA
All'Alto
Tribunale federale svizzero
I Corte di diritto pubblico
Av. du Tribunal fédéral 29
1000 Losanna 14

Losone, 23 aprile 2013

Ricorso in materia di diritto pubblico per violazione dei diritti politici del cittadino (art. 82 lett. c LTF)

presentato da

Giorgio Ghiringhelli, 23 aprile 1952, Via Ubrio 62, 6616 Losone, promotore dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata contro la dissimulazione del viso, ricorrente

contro

il decreto del **Gran Consiglio del Cantone Ticino**, rappr. dal Consiglio di Stato, Residenza governativa, 6501 Bellinzona

con cui ha respinto l'iniziativa popolare costituzionale elaborata citata e ha contrapposto un controprogetto di rango legislativo;

Fatti

A.

Aa. Nella Confederazione Svizzera da qualche anno si parla anche sul piano politico (con atti parlamentari federali di vario genere) di vietare la dissimulazione del viso, riguardo soprattutto ai casi di copertura integrale del volto praticati nella religione islamica.

Per tale ragione, il 30 aprile 2010 il sottoscritto, con il sostegno di circa 2'700 firme, ha presentato al Gran Consiglio del Cantone Ticino una petizione tendente al "Divieto di indossare negli spazi pubblici e nei luoghi privati aperti al pubblico indumenti che nascondano totalmente o parzialmente il volto (ad esempio il burqa o il niqab).

Alla stessa il Parlamento non ha mai dato alcun riscontro.

Ab. Il 21 marzo 2011 il sottoscritto ha esposto pubblicamente le ragioni dell'imminente lancio di un'iniziativa popolare, sottolineando i motivi del rango costituzionale. A tal riguardo si rinvia all'intervista apparsa nel portale Giornale del Ticino "A tu per tu / Giorgio Ghiringhelli: «Un atto di coraggio per vietare il "burqa"»".

A ciò si aggiunga l'invito alla conferenza stampa inviato agli organi di stampa il 21 marzo 2011.

Ac. Il 25 marzo 2011 il sottoscritto con altri promotori ha lanciato un'iniziativa popolare costituzionale elaborata (FU 24/2011 del 25 marzo 2011 pag. 2348) tendente all'inserimento nella Cost./TI di un nuovo art. 9a, intitolato "Divieto di dissimulazione del proprio viso", del seguente tenore:

Art. 9a: Divieto di dissimulazione del proprio viso

- 1. Nessuno può dissimulare o nascondere il proprio viso nelle vie pubbliche e nei luoghi aperti al pubblico (ad eccezione dei luoghi di culto) o destinati ad offrire un servizio pubblico.**
- 2. Nessuno può obbligare una persona a dissimulare il viso in ragione del suo sesso.**
- 3. Le eccezioni al primo capoverso e le sanzioni sono stabilite dalla legge.**

A ciò si sarebbe aggiunta una disposizione transitoria (art. 96) del seguente tenore:

Art. 96: Disposizione transitoria dell'art. 9a

L'art. 9a entra in vigore contemporaneamente alla nuova legge di applicazione.

Si tratta di un principio generale, le cui eccezioni e sanzioni sono lasciate al legislatore.

Lo stesso giorno, 25 marzo 2011, oltre ad averlo già espresso sugli organi di stampa, il sottoscritto pubblicava nel proprio sito <http://www.ilguastafeste.ch/iniziativa%20antiburqa%2025.3.11.html> (qualora si dovesse dubitare della pubblicazione previa, si proceda a un'ispezione informatica ; fatto comunque

accertato anche dal messaggio governativo) i motivi per cui l'iniziativa popolare dovesse essere costituzionale e non solo legislativa :

Un anno fa avevo inviato al Gran Consiglio una petizione , sottoscritta da circa 2'700 persone, che chiedeva di introdurre il divieto di circolare negli spazi pubblici con il volto nascosto (es. burqa o niqab). Anche se la nostra Costituzione cantonale dice che le petizioni vanno evase "entro un termine ragionevole" (art. 8 lett. L) il Gran Consiglio non si è ancora degnato di rispondere, forse per non scontentare gli elettori prima delle elezioni cantonali... In un Paese come il nostro in cui vige la democrazia semidiretta non v'è da stupirsi se quando i politici non fanno il loro dovere a legiferare ci pensano i cittadini.. Per questo motivo, assieme ad alcune altre persone sensibili al problema, ho lanciato in questi giorni un'iniziativa popolare che chiede di inserire questo divieto nella Costituzione ticinese. Ovviamente la legge di applicazione dovrà poi fissare le varie eccezioni al divieto (ad esempio per carnevale, per ripararsi dal freddo, per i motociclisti , per le mascherine di protezione antivirus ecc.). Per il testo dell'iniziativa ci siamo ispirati alla legge antiburqa approvata dal Parlamento francese nell'autunno scorso e che entrerà in vigore l'11 aprile 2011.

Perché abbiamo optato per una norma da inserire nella Costituzione, anziché per una semplice legge?

I motivi sono almeno tre :

- 1) per evitare furbate da parte del Gran Consiglio (una legge può essere modificata in ogni tempo dal Parlamento senza un voto popolare, a meno del lancio di un referendum);
- 2) per fare in modo che sia il Popolo a decidere (infatti qualsiasi modifica della Costituzione deve obbligatoriamente essere posta in votazione popolare);
- 3) per portare il dibattito sul burqa a livello federale. Difatti ogni modifica di una Costituzione cantonale deve essere sottoposta all'Assemblea federale per la Garanzia federale, ovvero per l'attestazione che la nuova normativa non è in contrasto con la Costituzione federale. Una volta ottenuta tale Garanzia è facile prevedere che altri Cantoni seguiranno l'esempio del Canton Ticino

Della questione ne accennava ancora il Giornale del Popolo il 25.3.11.

Ad. Con decisione del 31 maggio 2011, pubblicata il 3 giugno 2011 (FU 44/2011 del 3 giugno 2011 pag. 4321), la Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino ha accertato la riuscita dell'iniziativa popolare, che ha ottenuto **11'767 firme**.

Giova rilevare che anche in occasione della consegna delle firme il promotore sottolineava nelle interviste televisive le ragioni della natura costituzionale dell'iniziativa popolare.

Ae. Il 16 gennaio 2013 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino con messaggio n. 6732 ha proposto al Gran Consiglio del Cantone Ticino di respingere l'iniziativa, contrapponendole un *controprogetto di rango legislativo* tendente alla modifica della legge sull'ordine pubblico.

Il Governo cantonale, ritenendo che la norma di modifica costituzionale proposta dall'iniziativa "*non può essere annoverata fra les règles fondamentales relatives à l'Etat*", ha concluso che il controprogetto del Parlamento "*può semplicemente proporre di adottare o di modificare una legge*" (messaggio, pag. 12).

Af. Il 25 marzo 2013 la Commissione delle petizioni e dei ricorsi del Gran Consiglio ha licenziato due rapporti:

- il rapporto di maggioranza con cui sono fatte proprie le conclusioni del messaggio governativo;
- il rapporto di minoranza tendente all'accettazione dell'iniziativa e la sua messa al voto popolare senza alcun controprogetto.

La maggioranza della Commissione in maniera apodittica ha poi concluso che *“il rango del controprogetto non è vincolato da quello dell’iniziativa”* (rapporto, pag. 6).

Ag. Il 17 aprile 2013 il Gran Consiglio del Cantone Ticino ha fatto proprie con 41 voti contro 25 (e 15 astensioni) le conclusioni del rapporto di maggioranza.

Per la prima volta in Ticino si è contrapposto un controprogetto legislativo a un’iniziativa popolare costituzionale.

In caso di approvazione del controprogetto il gruppo PS ha già annunciato un’iniziativa parlamentare perché sia di fatto annacquata la norma (cfr. verbale del Gran Consiglio)

Ah. Il decreto legislativo del Gran Consiglio a tutt’oggi non è ancora stato pubblicato. Presumibilmente la data della votazione popolare coinciderà con la data già riservata per eventuali votazioni federali (22 settembre 2013).

B.

Contro il decreto del Gran Consiglio il sottoscritto insorge al Tribunale federale svizzero con un ricorso in materia di diritto pubblico, chiedendo che il decreto impugnato sia riformato nel senso che sia stralciato il controprogetto legislativo, subordinatamente che l'intero decreto sia annullato e la causa ritornata al Gran Consiglio per nuovo giudizio.

Diritto

1. AMMISSIBILITÀ DEL RICORSO

1.1 Tenuto conto del termine di 30 giorni (art. 100 cpv. 1 LTF, trattandosi di diritti politici cantonali) dalla data di pubblicazione nel Foglio Ufficiale (sentenza 1C_385/2012 del consid. 1.3 con riferimenti; punto Ag.), il ricorso è ampiamente tempestivo, ricordato che l’inoltro di un ricorso in anticipo non nuoce (DTF 108 I 122 consid. 1a pag. 130).

1.2 Il ricorrente, siccome cittadino ticinese, è legittimato già solo per questa ragione a presentare un ricorso per violazione del diritto di voto (art. 89 cpv. 3 LTF; sentenza 1C_51/2007 del 22 maggio 2008 consid. 1.1). L'interesse pratico e attuale alla vertenza è dato, anche in assenza del conferimento dell'effetto sospensivo, poiché l'accoglimento del ricorso comporterebbe l'annullamento della votazione. I vizi nel decreto impugnato sono tali da comportare l'annullamento della votazione.

1.3 A norma degli art. 86 cpv. 1 lett. d e 88 cpv. 1 lett. a LTF il ricorso è ammissibile unicamente contro gli atti delle autorità cantonali di ultima istanza, che devono essere tribunali superiori cantonali (art. 29a Cost.; art. 86 cpv. 2 LTF). Fanno eccezione gli atti del Parlamento e del Governo cantonali in materia di diritti politici (art. 88 cpv. 2 LTF), ciò il caso in concreto nell'esame di un'iniziativa popolare (sentenza 1C_186/2011 del 16 aprile 2012 consid. 1.2).

1.4 La I Corte di diritto pubblico statuisce obbligatoriamente nella composizione di cinque giudici (art. 20 cpv. 3 LTF), trattandosi di un decreto parlamentare relativo a un'iniziativa popolare cantonale : in questa nozione è compresa anche la questione di sapere in che forma essa debba essere sottoposta al voto popolare (sentenza citata 1C_186/2011 consid. 1.2). In presenza di un ricorso per violazione del diritto di voto il Tribunale federale esamina liberamente sia il diritto federale sia il diritto cantonale (art. 95 LTF).

2. PUNTI DI QUESTIONE

L'oggetto del contendere di questa procedura è quello di sapere se la contrapposizione di un *controprogetto diretto di rango inferiore* (ossia legislativo a un'iniziativa popolare costituzionale):

- sia conforme al diritto pubblico costituzionale ticinese (punto 4);
- sia in concreto conforme all'art. 34 Cost. e al divieto dell'abuso di diritto e dell'arbitrio (punto 5).

Per contro la ricevibilità dell'iniziativa popolare ossia la sua conformità con i diritti fondamentali è pacifica, alla luce anche di una sentenza del Consiglio costituzionale della Repubblica francese che ha ratificato un testo analogo.

3. ACCERTAMENTO MANIFESTAMENTE INESATTO DEI FATTI (ART. 97 CPV. 2 LTF; ART. 9 COST.)

3.1 Il Consiglio di Stato nel suo messaggio (punto 9.; pag. 11) ha affermato che lo scopo di lanciare un'iniziativa di rango costituzionale fosse limitato a portare un dibattito all'Assemblea federale in sede di concessione della garanzia.

3.2 Tale accertamento, ammesso e non concesso che possa essere ritenuto tale, è manifestamente errato ossia arbitrario. Il documento a cui fa riferimento, allegato al ricorso (punto Ac.) dimostra che la scelta del rango era ed è tutt'ora fondata su **tre** motivi. Tale accertamento è determinante per l'esito della controversia, poiché non riduce la scelta del rango a ragioni supracantonali, bensì pure a motivi di natura interna al Cantone: voto obbligatorio, ed evitare le cosiddette "furbate" in futuro, senza previa votazione popolare. Tali furbate nel Cantone Ticino sono molto frequenti, lo dimostra il numero di ricorsi dinanzi al Tribunale federale in ambito politico. Il Gruppo PS del Gran Consiglio ha del resto già annunciato durante la seduta del 17 aprile 2013 che proporrà una modifica della legge, non appena questa entrerà in vigore, avente per effetto quello di allentare il divieto di dissimulare il volto in pubblico.

4. VIOLAZIONE DEGLI ART. 87 E 88 COST./TI

4.1 La revisione parziale della Costituzione ticinese può essere chiesta da almeno diecimila (10'000) cittadini aventi diritto di voto (art. 85 cpv. 2 Cost./TI). La revisione parziale deve limitarsi ad un campo normativo unitario; può comprendere più disposizioni (art. 85 cpv. 3 Cost./TI). La raccolta delle firme deve avvenire entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione nel Foglio ufficiale della domanda di iniziativa. (art. 85 cpv. 4 Cost./TI).

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 Cost./TI).

La domanda di iniziativa popolare può essere presentata in forma elaborata o generica (art. 87 cpv. 1 Cost./TI). Nel primo caso, la domanda viene sottoposta al voto popolare; il Gran Consiglio può sottoporre contemporaneamente un controprogetto sulla stessa materia (art. 87 cpv. 2 Cost./TI).

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).

4.2 La Cost./TI conosce anche il diritto di iniziativa legislativa. In tal caso sono richieste settemila firme (7000) in sessanta giorni (art. 37 cpv. 1 e 3 Cost./TI).

4.3 Il testo della Cost./TI sembrerebbe limitarsi a imporre per le iniziative popolari unicamente il principio dell'unità della materia, in realtà include nei termini "campo normativo unitario" di cui all'art. 85 cpv. 3 Cost./TI anche il precetto dell'unità di rango. Per prassi e opinione invalsa non sarebbe dichiarata ricevibile (art. 86 Cost./TI) un'iniziativa popolare che contemporaneamente modifica norme costituzionali e norme legislative (cfr. MICHELE ALBERTINI - Parere sulla ricevibilità dell'iniziativa popolare «Per la costituzione di una Cassa malati cantonale per la gente», punto 1 in fine).

I lavori preparatori alla nuova Cost./TI non trattano per contro dell'unità di rango né per le iniziative popolari, né per i controprogetti, né tantomeno fra iniziativa e controprogetto diretto. Non esistono nemmeno decisioni del Tribunale federale nel campo del diritto ticinese. Gli unici accenni nei materiali della Cost./TI attualmente in vigore relativi al controprogetto rinviano al diritto federale (Rapporto della Commissione Costituzione e diritti politici n. 4341 del 9 giugno 1997 ad art. 80), ove pacificamente un controprogetto diretto di rango legislativo a un'iniziativa popolare federale per la revisione parziale della Cost. non è possibile (art. 139 cpv. 5 Cost.; 101 LParl).

Occorre però sottolineare che nel Cantone Ticino, mai vi è stata l'elaborazione di un controprogetto diretto di rango legislativo a un'iniziativa costituzionale. Ciò dimostra e conferma che il Costituente, limitandosi a far proprio il diritto federale, voleva sinceramente evitare tale eventualità. Del resto pure l'art. 139 Cost. non parla del rango del controprogetto, benché poi sia evidente che il controprogetto diretto non possa che essere di rango costituzionale.

Il messaggio del Consiglio di Stato come pure il rapporto di maggioranza all'iniziativa qui in discussione citano alcuni riferimenti a sproposito. Infatti l'unico parere dottrinale sulla Cost./TI è quello espresso in una riga (sic! "Come [il parlamento] non è vincolato dal rango delle norme interessate dall'iniziativa") da MICHELE ALBERTINI (iniziativa popolare legislativa e controprogetto parlamentare, RtiD II-2012) oltretutto nel campo dell'iniziativa legislativa e non in quella costituzionale. Il parere non procede poi ad alcuna analisi della Costituzione cantonale ticinese, ma si limita a citazioni generali, se del caso riferite ad altri Cantoni. Come si vedrà (punto 5), la giurisprudenza del Tribunale federale ammette un interesse al mantenimento del rango costituzionale. Il quadro costituzionale ticinese non permette ad oggi di scostarsi dal rango per sceglierne uno inferiore. Se un controprogetto costituzionale a un'iniziativa legislativa può essere ammesso, non ledendo gli interessi di nessuno, non si può dire dell'inverso.

Proprio in tale contesto non si possono non ricordare le condizioni differenti per la riuscita di un'iniziativa costituzionale (punto 4.1) e un'iniziativa legislativa (punto 4.2). Si richiedono ben 10'000 firme in 60 giorni (si tratta della forma di riuscita più rigida di tutta la Svizzera) ossia il 42,85% delle firme in più. Alla luce di questa differenza non si può minimamente sostenere che il Costituente avrebbe anche solo immaginato il caso concreto, ossia che il Gran Consiglio avrebbe "semplicemente" opposto secondo il suo libero arbitrio un *controprogetto diretto* di rango legislativo.

A tal proposito è irrilevante sapere se la norma proposta dall'iniziativa sia una regola fondamentale dell'ordinamento statale (punto Ae): determinante è la volontà del Costituente quando ha emanato la norma, che mai si è immaginato tale criterio. Oltretutto spetta alla fin fine solo al Sovrano decidere previamente se intende iscrivere un principio nella Costituzione.

Ciò non pregiudica evidentemente altre conclusioni per altri ordinamenti cantonali, si pensi ove le condizioni di riuscita di un'iniziativa costituzionale e legislativa sono identiche (cfr. art. 24 Cost./ZH; art. 58 cpv. 2 Cost./BE; §64 Cost./AG; art. 64 vCost./GE) o molto simili (cfr. §20 e §21 Cost./LU; art. 12 Cost./GR; art. 56 e 57 Cost./GE) o ove esplicitamente tale eventualità sia stata resa verosimile per lo meno nei materiali legislativi (cfr. VD).

Ne segue che il ricorso va accolto già soltanto per violazione dell'art. 87 cpv. 2 Cost./TI.

5. VIOLAZIONE DELL'ART. 34 COST. (DIRITTI POLITICI) E DEGLI ART. 2 CPV. 2 CC E 9 COST. (ABUSO DI DIRITTO E DIVIETO DELL'ARBITRIO)

5.1 L'art. 34 cpv. 1 Cost. protegge i diritti politici. A norma del cpv. 2 del medesimo articolo garantisce l'espressione fedele del voto. In effetti non può essere tutelato costituzionalmente alcun risultato che non sia espressione fedele del voto del Popolo.

5.2 A sostegno del rango legislativo del controprogetto diretto, il Consiglio di Stato, poi confermato sia dalla maggioranza della Commissione sia dal Gran Consiglio, analizza il contenuto dell'iniziativa, per poi concludere, adottando un concetto di contenutistica formale della Costituzione (punto 11; pag. 12), che il testo dell'iniziativa non corrisponde alle regole fondamentali relative allo Stato che andrebbero inserite in una Carta fondamentale.

5.3 Le sentenze inedite del Tribunale federale

Nel messaggio del Consiglio di Stato sono citati vari riferimenti dottrinali e una DTF a sproposito. La tematica dell'unità di rango fra iniziativa popolare costituzionale e controprogetto diretto legislativo (*controprogetto diretto di rango inferiore*) è stata invero trattata solo sporadicamente dal Tribunale federale in due vecchie sentenze inedite, che, vista la particolarità della vertenza, è opportuno presentare succintamente:

5.3.1 DTF 100 Ia 53 consid. 6b non pubblicato (cfr. *Semaine judiciaire* 1974, pag. 545 e segg.)

Il Gran Consiglio del Canton Ginevra ha opposto a un'iniziativa popolare costituzionale tendente a vietare in maniera generalizzata la caccia sul territorio cantonale un controprogetto diretto di rango legislativo (nel quadro dell'emanazione della legge sulla fauna).

Il Tribunale federale al consid. 6b (pag. 558) dà atto che a livello federale non è d'uso opporre un progetto di legge ordinaria a un'iniziativa costituzionale. Tuttavia l'Alta Corte ha legittimato l'operato del Parlamento cantonale.

L'operato del Gran Consiglio sarebbe stato incostituzionale solo nell'ipotesi in cui il Popolo avesse avuto un interesse a che il principio di una legislazione sulla caccia fosse iscritto nella Costituzione cantonale. In concreto questa ipotesi non era adempiuta, visto che il diritto federale già obbliga i Cantoni a legiferare in questa materia.

5.3.2 *Sentenza del 3 agosto 1982 (cfr. ZBl 1982, pag. 548 e segg.)*

Nel quadro della revisione totale della legge sulle imposte dirette nel Canton Zurigo, alcune iniziative popolari sono state presentate. Solo un'iniziativa legislativa socialista e un'iniziativa costituzionale dell'Azione nazionale rimanevano sul tappeto. Il Gran Consiglio, preso atto che l'iniziativa costituzionale conteneva aspetti da risolvere in sede legislativa, ha posto in votazione contemporaneamente le due iniziative rimaste pendenti e il controprogetto diretto di rango legislativo.

L'Alta Corte ha affermato che una simile eventualità è possibile, benché sia proscritto trasformare un'iniziativa costituzionale in un'iniziativa legislativa (consid. 4b). Sono per contro pensabili dei casi in cui la contrapposizione di un controprogetto legislativo a un'iniziativa costituzionale sia illecito. Ciò potrebbe ("könnte zutreffen") essere realizzato, se lo spirito dell'iniziativa persegue l'adozione nella Costituzione cantonale di direttive generali o idee di principio sull'organizzazione dello Stato. In questo caso dev'essere data facoltà al cittadino di decidere previamente la sua opinione in votazione, senza essere chiamato a decidere sul rango.

Diversamente se l'iniziativa persegue un oggetto che sarebbe di rango legislativo. Determinante in tal caso è il contenuto dell'iniziativa e non la denominazione. Il Tribunale federale ha dato atto che non vi sono regole precise ("keine feste Regel") per sapere se un oggetto sia costituzionale o solo legislativo, anche perché il diritto costituzionale non prescrive l'adozione nella Costituzione di norme per così dire legislative. Pertanto la questione non è di facile risoluzione ("Demnach lässt sich die Frage nicht leicht beantworten") ossia sapere se un'iniziativa costituzionale stia materialmente sul medesimo piano di una revisione legislativa proposta quale controprogetto diretto.

Se però un'iniziativa costituzionale riguarda chiaramente ("klarerweise") una materia, che abitualmente è regolata dalla legge, allora un controprogetto diretto del parlamento non necessita sia impostato su di una revisione costituzionale. Anzi è in questo caso che è possibile opporre un controprogetto diretto legislativo. Con ciò non esiste il pericolo che il voto del Popolo sia espresso in maniera falsata.

Concretamente l'iniziativa zurighese trattava due questioni di diritto tributario: tariffa di coniugi entrambi al lavoro, rispetto ai concubini e esenzioni per mogli non al lavoro con figli. L'iniziativa popolare trattava problemi di una certa importanza per l'elaborazione della legislazione tributaria, ma non principi del diritto pubblico. Si trattava di questioni puntuali della legislazione fiscale limitati alla tariffa e alle deduzioni sociali. Da qui l'Alta Corte ha tutelato l'operato del Gran Consiglio zurighese.

5.4 Ammesso e non concesso che questa sia la giurisprudenza che il Tribunale federale voglia perseguire anche in futuro, riassumendo, dalle due sentenze inedite (la seconda non cita peraltro nemmeno la prima), emergono alcune linee direttive, che non hanno l'aria di essere esaustive (sono molte le frasi al condizionale e la difficoltà a definirne il campo). Un controprogetto diretto legislativo non può essere opposto a un'iniziativa costituzionale:

- 1) se il Popolo ha un interesse a che il principio sia iscritto nella Costituzione (ciò non è il caso quando il diritto federale già tutela il fine perseguito; punto 5.3.1);
- 2) se l'iniziativa si prefigge di iscrivere direttive generali o idee di principio sull'organizzazione dello Stato (punto 5.3.2 prima parte);
- 3) se l'iniziativa non riguarda chiaramente una materia, che abitualmente è regolata da una legge (punto 5.3.2 seconda parte).

In questo caso, lo si può già anticipare, l'iniziativa popolare in esame realizza tutte le condizioni perché non vi possa essere opposto un controprogetto diretto legislativo.

5.5 Applicazione in concreto dei tre criteri generali di cui alle sentenze inedite

5.5.1 Nel Cantone Ticino esiste un chiaro interesse per cui il Popolo iscriva nella Costituzione un divieto della dissimulazione del viso. Infatti come si può chiaramente desumere dall'istoriato fatto proprio anche dal Consiglio di Stato (messaggio, punto IV, pag. 8 e segg.), la Confederazione ha finora sempre rifiutato di legiferare in merito, rinviando sistematicamente al diritto cantonale. I ticinesi hanno pertanto un interesse a che una materia propria del diritto cantonale sia iscritta nella Costituzione cantonale. L'interesse a una norma costituzionale è poi evidente perché impedisce al legislatore di abrogare o modificare la norma senza previa votazione popolare. La condizione fissata dalla giurisprudenza è adempiuta.

5.5.2 La dissimulazione del viso è un tema generale che da qualche anno a questa parte ha fatto discutere su vari fronti. Da alcune parti si esige una codificazione del divieto. Si tratta di un aspetto generale (idea generale) di concezione dello Stato, viste le sue implicazioni per i rapporti fra Stato e religione islamica, come lo è stato peraltro analogamente il divieto di costruzione dei minareti ancorato all'art. 72 cpv. 3 Cost. Anzi, potrebbe essere definita quasi la continuazione ideale di tale novella. Una continuazione che il Popolo ticinese, in assenza di qualsiasi legislazione federale, ha il diritto di decidere liberamente e previamente senza essere condizionato da una possibile legge in dettaglio (rispettivamente di applicazione). Anche in questo caso la condizione per non opporre un controprogetto legislativo è realizzato.

5.5.3 Come si è visto, la dissimulazione del viso, fra cui rientra il divieto di indossare abiti che coprano integralmente il corpo, non è chiaramente una materia che è regolata in una legge. Il messaggio e il rapporto di maggioranza, fatti propri dal Gran Consiglio, si limitano mediante analogie e deduzioni a concludere che si tratta di una norma che regge i fondamenti relativi allo Stato e che "potrebbe figurare benissimo nella legge sull'ordine pubblico". Come si è visto quello è semmai uno dei tanti criteri possibili (punto 5.4), ma *non è il solo criterio determinante*. Piuttosto il Parlamento cantonale dimentica che la tematica non trova alcuna codificazione né sul piano cantonale né tantomeno per chiara volontà del legislatore sul piano federale, oltretutto quando il Gran Consiglio aveva la possibilità di agire non l'ha fatto (cfr. punto 5.6.3). In queste condizioni non si può concludere che la dissimulazione del viso sia una materia che chiaramente è regolata in una legge, alla stregua di una tariffa o di una deduzione fiscale o di una legge sulla caccia, i cui fondamenti sono ancorati nel diritto federale. Anche in questo caso è realizzata la condizione per non opporre un controprogetto legislativo a un'iniziativa costituzionale.

5.5.4 A dire il vero la disamina potrebbe concludersi qui con l'accoglimento del ricorso. Vi sono tuttavia ancora alcuni elementi determinanti che propendono ancor di più all'accoglimento del ricorso.

5.6 Altri criteri determinanti al caso specifico ticinese e dell'iniziativa in esame

5.6.1 *La differenza del 42% per la riuscita di un'iniziativa costituzionale rispetto a quella legislativa*

Ancora una volta non può essere ignorata al fine della disamina del presente caso come le due sentenze inedite riguardassero i Cantoni di Zurigo e Ginevra, ove sia per l'iniziativa costituzionale sia per l'iniziativa legislativa sono necessari il medesimo numero di firme (cfr. punto 4.3 in fine).

In Ticino per contro v'è una differenza di più del 42% delle firme per la riuscita dell'iniziativa popolare costituzionale rispetto a un'iniziativa legislativa. Questo criterio non può essere

ignorato. In caso contrario si renderebbe molto difficoltosa la riuscita di un'iniziativa costituzionale dal momento che il numero di firme richieste è il più elevato della Svizzera (con le notorie spese necessarie), riuscita l'iniziativa si deve procedere a un certosino esame di ricevibilità, in seguito vi si oppone un controprogetto legislativo.

Alla luce della giurisprudenza di cui sopra non sembrerebbe impedita la possibilità di opporre a un'iniziativa costituzionale un controprogetto legislativo, tuttavia occorre fissare norme molte rigorose al riguardo. Ora, quando il Costituente fissa il 42% in più di firme necessarie per la riuscita di un'iniziativa costituzionale è implicito che voglia impedire tale eventualità.

5.6.2 *il controprogetto diretto viola l'art. 34 Cost. poiché contrappone una possibile "legge di applicazione" all'iniziativa popolare costituzionale*

Il controprogetto diretto qui contestato è oltretutto fuorviante e quindi lesivo della tutela all'espressione fedele del voto, poiché a un'iniziativa costituzionale, che già implicita una legge di applicazione sulle eccezioni e le sanzioni, contrappone a sua volta una legge, che apparentemente sembra la legge di applicazione all'iniziativa popolare.

Il cittadino al momento di esprimere il voto non comprenderà per quale motivo una è opposta all'altra, pensando piuttosto che l'una (controprogetto) sia complementare all'altra (iniziativa), rispettivamente che si tratti di una sua realizzazione concreta.

Ciò confonde tutte le carte in tavola e porta a risultati sicuramente non fededegni. Anche per questa ragione il ricorso va accolto.

5.6.3 *arbitrio e abuso di diritto (violazione della buona fede) del Gran Consiglio ticinese*

Tutte le autorità dello Stato sono legate al principio della buona fede (art. 9 Cost.), da cui deriva il divieto dell'abuso di diritto (art. 2 cpv. 2 CC).

Nello specifico per questa iniziativa, il Gran Consiglio non poteva opporre un controprogetto legislativo all'iniziativa poiché avrebbe potuto legiferare precedentemente in tutta tranquillità. Il ricorrente, sostenuto da 2700 firme, aveva auspicato nel 2010 l'adozione di una soluzione alla dissimulazione del viso senza esprimere alcun vincolo alla questione del rango (punto Aa.).

Nell'ambito dei diritti politici la tutela della buona fede assume un particolare ruolo. In effetti è manifestamente contrario sia al principio della buona fede sia a quello dell'economia delle procedure democratiche attendere il risultato dell'elezione per contestarlo in seguito, quando esso non corrisponda alle proprie aspettative (DTF 138 II 5 consid. 5.2 non pubblicato). È vero che le petizioni non necessitano di una risposta, tuttavia nel caso specifico il Gran Consiglio ha lasciato giacere una questione nota, per poi, al momento della riuscita dell'iniziativa popolare, contestarne il rango e opporvi un controprogetto legislativo.

A maggior ragione se poi si pensa che in occasione dell'adozione del controprogetto, un gruppo politico ha già annunciato un'iniziativa parlamentare per modificare lo stesso in caso di adozione (sic! Cfr. punti Ag. e 3.2). Ciò non è ammissibile e non può essere tutelato. È un'attitudine manifestamente contraddittoria e che lede la tutela della buona fede.

Ad ogni modo, quand'anche non fossero realizzate le condizioni di violazione del principio della buona fede, l'aspetto concreto va valutato ai fini dell'art. 34 Cost. È inammissibile attendere passivamente un'iniziativa popolare per poi contestarne il rango.

5.6.4 *Il "gioco" dei no incrociati in concreto*

Particolare rilevanza nel caso specifico assume il cosiddetto gioco dei no incrociati. La votazione contemporanea fra iniziativa e controprogetto ha la particolarità di prevedere la

cosiddetta domanda eventuale: in caso di adozione di entrambi il cittadino deve scegliere quale soluzione preferisce. Tale problematica riguarda in modo particolare l'espressione fedele del voto al momento della votazione popolare tutelata anch'essa dall'art. 34 Cost.

In concreto, sin dall'inizio della raccolta di firme, ma già prima (cfr. punto Aa. e segg.), la campagna si è concentrata a sottolineare il *rango costituzionale* dell'iniziativa popolare. In occasione della votazione i cittadini avranno ben presente questo aspetto e votando saranno indotti a esprimersi negativamente sul controprogetto. Quanto escogitato dal Gran Consiglio si tratta di una fine opera per mettere in atto più facilmente ciò che si è desiderato: affossare tutto. In questo modo il doppio no è più probabile, poiché chi desidera sinceramente una norma costituzionale è indotto a votare no al controprogetto con il risultato che in maniera non fededegna si giungerebbe a una reiezione integrale di entrambi i testi, benché sul principio il popolo ticinese sia favorevole. Tanto più che il Gran Consiglio proporrà un NO all'iniziativa e un SI al controprogetto, quindi chi è sinceramente favorevole all'iniziativa è indotto a votare SI all'iniziativa e NO al controprogetto

Tale aspetto è un assurdo. Viola l'art. 34 Cost. dal momento che risulterà sfasata la parità di chance (*Chancengleichheit*) fra controprogetto e iniziativa popolare di essere adottati. Diversamente da un controprogetto diretto costituzionale, ove c'è una valida alternativa, in concreto il controprogetto pone due domande (rango e dissimulazione del viso) e non una sola. Sarà quindi l'unico caso in cui la popolazione ticinese sarà (molto verosimilmente, visto l'esito della votazione dei minareti) favorevole a un divieto della dissimulazione del viso, ma alla fine si presenta l'altissimo rischio di una doppia bocciatura. Anche per questa ragione il controprogetto diretto del Gran Consiglio va annullato.

6. CONCLUSIONI

Ne segue che il ricorso va accolto. Essendo il ricorso in materia di diritto pubblico innanzitutto riformatorio (art. 107 cpv. 1 LTF), si chiede l'annullamento delle cifre del decreto relative al controprogetto, nonché la riformulazione della cifra III che pure vi rinvia. A tal riguardo occorre prendere atto che il termine *assoluto* di due anni (art. 46 cpv. 2 e 90 cpv. 3 Cost./TI; si veda ris. gov. n. 9/2013 del Consiglio di Stato del Cantone Ticino dell'11 gennaio 2013, nella cause 1C_38/2013 e 1C_114/2013) per la trattazione di iniziative è superato. Pertanto, decaduti i termini, l'iniziativa popolare va messa al voto senza indugio, senza più alcuna possibilità di opporvi un controprogetto. Non ci si oppone però in via subordinata a che la causa sia rinviata al Gran Consiglio per eventualmente opporvi un controprogetto di rango costituzionale (visto il termine assoluto di due anni, è auspicabile indicare che il nuovo decreto dovrà essere emesso senza indugio; cfr. art. 94 LTF).

Qualora la votazione fosse già avvenuta, il vizio è a tal punto importante da rendersi necessario l'annullamento.

Come riferito in un recente caso ticinese la sospensione della votazione è esclusa, pertanto ogni richiesta in tal senso avanzata dal Cantone Ticino va respinta senza ulteriore disamina (decreti presidenziali 1C_38/2013 del 25 gennaio 2013 e 1C_114/2013 dell'8 febbraio 2013 a cui si rinvia integralmente).

Trattandosi di una causa di pubblica notorietà relativamente ai diritti politici, la sentenza è pubblicata anche nell'Internet in forma non anonimizzata (cfr. relativamente a questo ricorrente sentenza citata 1C_51/2007).

7. SPESE GIUDIZIARIE E SPESE RIPETIBILI

La procedura è onerosa e prevede una tassa di fr. 1000.—. In concreto ricorrono tuttavia circostanze eccezionali e del tutto particolari per prescindere da ogni emolumento (art. 66 cpv. 1 LTF; DTF 133 I 141 consid. 4.1). L'accollamento di spese, rispettivamente la sua commisurazione è il frutto di un apprezzamento.

Occorre prendere atto che il diritto cantonale ticinese sul principio dell'unità di rango è silente. I materiali non danno una risposta chiara, rinviando al diritto federale. Dal profilo cantonale la questione è quindi per lo meno incerta. Si tratta poi del primo caso del genere nel Cantone Ticino.

Per quanto attiene al diritto federale, non esiste una giurisprudenza pubblicata ufficialmente da codesta Alta Corte in DTF, bensì vi sono solo alcune sentenze inedite isolate, di cui la dottrina solo a tratti (e non nel suo insieme) singolarmente esamina. Eloquente è la DTF 113 Ia 53 in cui non figura il consid. 6b relativo proprio all'oggetto del contendere. Ben si vede come il Tribunale federale non abbia mai voluto esprimere un'opinione esplicita sulla tematica. A tal riguardo la pubblicazione ufficiale ha anche una valenza per la responsabilità dell'avvocato (DTF 134 III 534 consid. 3.2.3.3 pag. 539 e seg.). A maggior ragione per un cittadino laico occorre tenere conto dell'assenza (voluta dall'Alta Corte) di sentenze pubblicate, oltretutto precedenti l'anno 2000, momento in cui sono state informatizzate tutte le sentenze.

Alla luce di queste considerazioni non si può affermare che *"l'esito del ricorso era prevedibile"* (DTF 133 I 141 consid. 4.2), ricordando che l'iniziativa popolare in oggetto persegue il fine di introdurre un principio generale di esclusiva competenza cantonale nella Costituzione ticinese. Il ricorrente in buona fede poteva confidare sul fatto che una tale iniziativa rientra comunque nei parametri stabiliti dalle sentenze inedite per una votazione esclusivamente costituzionale. Ora, in occasione della DTF 138 I 61 e delle sentenze 1C_174/2011 e 1C_182/2011, il Tribunale federale ha affermato che si giustificava di non riscuotere spese, visto che la questione non era ancora stata chiarita con una sentenza pubblicata ufficialmente. Ciò è proprio il caso in esame: nessuna sentenza pubblicata ufficialmente ha chiarito la questione a sapere se un controprogetto diretto di rango inferiore possa essere ammesso in presenza di un'iniziativa popolare costituzionale elaborata.

Il ricorrente rinuncia a chiedere rimborsi per ripetibili. Non si attribuiscono ripetibili ad autorità vincenti (art. 68 cpv. 3 LTF).

**Per questi motivi,
respinta ogni misura provvisoria,
si chiede all'Alto Tribunale federale svizzero
di giudicare:**

1.

Il ricorso è accolto e il decreto impugnato è riformato come segue:

" II.

" annullato.

" III.

" È raccomandato al popolo di respingere l'iniziativa.

" IV.

" annullato".

2.

Non si percepiscono spese giudiziarie.

3.

Comunicazione al ricorrente e al Consiglio di Stato, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio.

subordinatamente

1.

Il ricorso è accolto, il decreto impugnato è annullato e la causa è rinviata al Gran Consiglio del Cantone Ticino, perché emetta senza indugio un nuovo decreto.

2.

Non si percepiscono spese giudiziarie.

3.

Comunicazione al ricorrente e al Consiglio di Stato, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio.

qualora la votazione fosse già avvenuta

1.

Il ricorso è accolto, la votazione popolare e il decreto impugnato sono annullati e la causa è rinviata al Gran Consiglio del Cantone Ticino, perché emetta senza indugio un nuovo decreto.

2.

Non si percepiscono spese giudiziarie.

3.

Comunicazione al ricorrente e al Consiglio di Stato, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio.

Con ogni ossequio

Giorgio Ghiringhelli

Allegati

Citati nell'esposizione dei fatti