

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7290 R	21 febbraio 2019	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici
sull'iniziativa parlamentare 14 febbraio 2017 presentata nella forma
elaborata da Boris Bignasca e cofirmatari per la modifica dell'art. 42
della Costituzione cantonale: possibilità di referendum facoltativo su
ogni aggravio a carico dei cittadini**

(v. messaggio 14 marzo 2017 n. 7290)

INDICE

1. L'INIZIATIVA	1
2. LA PRESA DI POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO	2
3. GLI STRUMENTI PREVISTI DALLA CONFEDERAZIONE E DAI CANTONI	2
4. LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE A MAGGIORANZA	5
5. CONCLUSIONE	6

* * * * *

1. L'INIZIATIVA

L'iniziativista e i cofirmatari propongono di introdurre nella nostra Costituzione cantonale il referendum facoltativo anche su ogni aggravio fiscale a carico dei cittadini, deciso dal Consiglio di Stato. Tale proposta è motivata come segue:

Il Consiglio di Stato nel corso di questa legislatura ha preso tramite decreto esecutivo delle decisioni che hanno comportato un aggravio della pressione fiscale sui cittadini ticinesi. Queste decisioni sono diventate immediatamente esecutive, senza passare attraverso una democratica verifica da parte del Parlamento cantonale e senza la possibilità di interporre un referendum.

Le decisioni prese dal Governo per decreto esecutivo a danno dei cittadini contribuenti sono in realtà un aggiramento della volontà popolare e della democrazia diretta, principio cardine della Confederazione Elvetica. Per questa ragione chiediamo la seguente modifica costituzionale al fine di permettere al Popolo ticinese di esprimere il proprio voto sulle decisioni importanti che lo riguardano direttamente».

Da qui la seguente la proposta di modifica dell'art. 42 della Costituzione cantonale, introducendo una nuova lett. d):

Art. 42 - Referendum facoltativo

Sottostanno al voto popolare se richiesto nei quarantacinque giorni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale da almeno settemila cittadini aventi diritto di voto oppure da un quinto dei Comuni:

- a) le leggi e i decreti legislativi di carattere obbligatorio generale;*
- b) gli atti che comportano una spesa unica superiore a fr. 1'000'000.- o una spesa annua superiore a fr. 250'000.- per almeno quattro anni;*
- c) gli atti di adesione a una convenzione di diritto pubblico di carattere legislativo;*
- d) tutti gli atti del Consiglio di Stato che comportano un aggravio fiscale per i cittadini (nuova).**

2. LA PRESA DI POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, nel suo messaggio n. 7290 del 14 marzo 2017 sull'iniziativa, invita a respingere la stessa, dichiarando in particolare quanto segue:

La proposta si pone in contrasto con le competenze dell'esecutivo e con l'impostazione costituzionale dei diritti e dei compiti delle autorità e del popolo. Innanzitutto, il Consiglio di Stato non ha un'autonomia propria nel decidere il prelievo di imposte. Queste infatti devono essere decise dal Gran Consiglio (art. 59 cpv. 1 lett. d Cost. cant.). Anche per la riscossione delle tasse (tasse di decisione, tasse di autorizzazione eccetera) vi deve essere una base legale formale. Fondamentalmente solo per le tasse di cancelleria non è necessaria una disposizione di rango legislativo. Il Consiglio di Stato si deve attenere al principio della legalità e può quindi decidere degli adeguamenti tariffali solo in presenza di una base legale che lo autorizzi e entro i limiti della stessa.

Evidentemente, l'introduzione di una tale norma presuppone che essa sia stata approvata dal popolo in modo diretto (in seguito a una votazione conseguente alla riuscita di un referendum facoltativo) o in modo indiretto (se non è stata depositata una domanda di referendum). Di conseguenza, eventuali aggravii fiscali decisi dal Consiglio di Stato si fondano su disposizioni che hanno già ottenuto l'avallo dei cittadini. Inoltre, non ci risulta che in altri Cantoni vi siano atti del Governo contro i quali possa essere promossa una domanda di referendum. Il referendum è infatti uno strumento che permette di sottoporre a votazione una decisione (generalmente di natura legislativa) del Parlamento».

3. GLI STRUMENTI PREVISTI DALLA CONFEDERAZIONE E DAI CANTONI

La Commissione – dopo aver sentito in audizione il Consulente giuridico del Gran Consiglio Tiziano Veronelli (seduta del 13 aprile 2017) – ha risolto di approfondire il tema del diritto di veto del Gran Consiglio, esaminando in particolare le modalità di applicazione di questo strumento nei Cantoni che lo prevedono.

L'approfondimento richiesto dalla Commissione al suo segretario è stato rassegnato nell'agosto 2018 ed è intitolato "Il diritto di veto (subordinatamente altri strumenti di controllo) del potere legislativo su atti del potere esecutivo". Esso è allegato al presente rapporto.

Qui di seguito se ne riassumono schematicamente alcuni punti.

<p>Nell'<u>agosto 2018</u> erano cinque i Cantoni che prevedevano il diritto di veto (subordinatamente altri strumenti di controllo) da parte del potere legislativo su atti del potere esecutivo, cioè i Cantoni <u>Soletta</u>, <u>Friburgo</u>, <u>Vallese</u>, <u>Neuchâtel</u> e <u>Berna</u>.</p>	
Canton Soletta	<p><u>Diritto di veto del Gran Consiglio sui regolamenti del Consiglio di Stato</u></p> <p>Nell'ambito della revisione costituzionale approvata dal popolo nel giugno 1986, è accordato al Gran Consiglio il diritto di veto contro le ordinanze del Consiglio di Stato (art. 79 Cost. SO). Più precisamente, 17 membri del Gran Consiglio (formato complessivamente da 100 membri) possono, entro 60 giorni, opporsi a un'ordinanza o a una modifica di ordinanza decisa dal Consiglio di Stato. Se l'opposizione è confermata dalla maggioranza dei membri presenti del Gran Consiglio, il testo contestato è rinviato al Consiglio di Stato.</p>
Canton Friburgo	<p><u>Possibilità che le ordinanze vengano subordinate all'approvazione del Gran Consiglio, previa esplicita indicazione nell'atto legislativo di delega</u></p> <p>Nel contesto della revisione costituzionale approvata dal popolo nel maggio 2004, è accordato al Gran Consiglio il diritto di veto contro le ordinanze del Consiglio di Stato (art. 93 Cost. FR), secondo cui le ordinanze possono essere sottoposte all'approvazione del Gran Consiglio, previa esplicita indicazione nell'atto legislativo di delega.</p>
Canton Vallese	<p><u>Possibilità che le ordinanze vengano subordinate all'approvazione del Gran Consiglio, previa esplicita indicazione nell'atto legislativo di delega</u></p> <p>Il 24 ottobre 1993 – nell'ambito di un'estesa revisione costituzionale concernente da una parte i diritti popolari e i poteri pubblici, dall'altra la questione delle incompatibilità – il popolo vallesano approva l'art. 57 Cost. VS, che introduce la possibilità che le ordinanze vengano subordinate all'approvazione del Gran Consiglio. Il dispositivo costituzionale è declinato a livello legislativo nell'art. 89 cpv. 2 ("Ordonnance") della Loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP) del 28 marzo 1996, secondo cui le ordinanze possono essere sottoposte all'approvazione del Gran Consiglio, previa esplicita indicazione nell'atto legislativo di delega («<i>acte législatif de délégation</i>»).</p>
Canton Neuchâtel	<p><u>Strumento della "raccomandazione": invito (più o meno pressante) al Consiglio di Stato di rivedere un regolamento o un decreto</u></p> <p>Nel contesto della revisione costituzionale approvata dal popolo nel 2000, il Gran Consiglio, dopo aver discusso a lungo se introdurre un diritto di veto sull'esempio del Cantone Soletta, ha optato per un nuovo strumento più blando, quello della "raccomandazione" (art. 81 Cost. NE). Mentre con la mozione, il Gran Consiglio può ingiungere al Consiglio di Stato di sottoporgli un rapporto o un progetto, con la raccomandazione, il Gran Consiglio può invitare il Consiglio di Stato a prendere un provvedimento che rientri nella competenza normativa del medesimo (regolamenti); la proposta di raccomandazione deve essere sottoscritta da almeno 17 membri del Gran Consiglio (formato da 100 membri).</p>
Canton Berna	<p><u>Diritto delle Commissioni parlamentari di essere consultate su un progetto di ordinanza o di modifica di un'ordinanza</u></p> <p>Nell'ambito della revisione totale della Loi sur le Grand Conseil (LGC), votata dal Parlamento nel giugno 2013, viene tra l'altro introdotta una norma che da una parte obbliga il Consiglio di Stato a informare il Gran Consiglio sull'allestimento di nuove ordinanze o sulla modifica di ordinanze esistenti, dall'altra, concede alle Commissioni parlamentari la possibilità di essere consultate su un progetto di ordinanza o di modifica di un'ordinanza.</p>

Nel dicembre 2017 il Gran Consiglio del Canton Grigioni ha aderito al principio del diritto di veto contro le ordinanze del Consiglio di Stato (l'attuazione del principio è tuttora in corso).

Canton Grigioni

In data 5 dicembre 2017 numerosi deputati appartenenti a diversi gruppi (tranne il gruppo PS) hanno presentato l'iniziativa parlamentare "[Introduzione di un diritto di veto contro le ordinanze](#)" volta a introdurre il seguente nuovo art. 68a nella [Legge sul Gran Consiglio](#):

Art. 68a Veto contro le ordinanze

- a) *Le ordinanze contenenti norme di diritto e le modifiche di ordinanza del Governo devono essere trasmesse al Gran Consiglio prima della loro entrata in vigore.*
- b) *Se entro 30 giorni almeno un terzo dei membri del Gran Consiglio presenta una domanda di veto contro un'ordinanza o una modifica di ordinanza, il Gran Consiglio la tratta di norma nella sessione ordinaria successiva alla data in cui è stata presentata.*
- c) *Un'ordinanza o una modifica di ordinanza del Governo può essere posta in vigore solo se il termine secondo il capoverso 2 è trascorso inutilizzato o se il Gran Consiglio ha respinto la domanda di veto.*

In data 16 aprile 2018, su proposta della Conferenza dei presidenti, la stragrande maggioranza del Gran Consiglio (87 membri su un totale di 120) dichiara rilevante l'iniziativa parlamentare in oggetto ([verbale della seduta](#), pp. 707-714), per cui la stessa è demandata a una Commissione per l'esame preliminare.

La Commissione preposta deve trasmettere «*al più tardi entro due anni dalla presentazione l'affare al Gran Consiglio insieme al rapporto e alla proposta*» (art. 74 cpv. 1 lett. d).

Per quanto concerne la Confederazione, nel giugno 2016 le Camere hanno approvato un'iniziativa parlamentare volta a introdurre il diritto di veto contro le ordinanze del Consiglio federale; il termine per attuare questo principio è stato posticipato fino alla sessione di autunno 2020.

Confederazione

Dal 1999 ([art. 22](#) e [art. 151](#) della [Legge federale sull'Assemblea federale](#), LParl) le Commissioni competenti possono esigere che venga loro sottoposto per parere il disegno di un'ordinanza. Possono pretendere di presentare al Consiglio federale raccomandazioni volte a modificare determinate disposizioni dell'ordinanza in questione, ma esso non è tuttavia obbligato a tenerne conto. Le Commissioni possono inoltre esigere che il Consiglio federale le consulti.

Nel 2016 le Camere approvano l'iniziativa parlamentare n. [14.422](#) "Introduzione del diritto di veto contro le ordinanze", presentata nel giugno 2014 dal Consigliere nazionale UDC Thomas Aeschi, che chiede di adottare le necessarie modifiche di legge affinché le Camere federali possano porre un veto semplice (senza possibilità di emendamento) alle ordinanze del Consiglio federale.

Il [progetto di concretizzazione](#) messo in consultazione fino al mese di ottobre 2018, prevedeva la seguente proposta di modifica della [Legge federale sull'Assemblea federale](#) al fine di attuare il diritto di veto contro le ordinanze del Consiglio federale:

Art. 22a Partecipazione all'emanazione di ordinanze del Consiglio federale e dei dipartimenti (nuovo)

¹*Se lo richiedono, le commissioni competenti dell'Assemblea federale vengono consultate prima che il Consiglio federale o i dipartimenti emanino disposizioni contenenti norme di diritto, sempre che l'urgenza delle stesse lo consenta.*

²*L'Assemblea federale può opporre il suo veto contro le ordinanze del Consiglio federale o dei dipartimenti che contengono norme di diritto.*

³*Sono escluse dal veto di cui all'articolo 2 le ordinanze che:*

- a. *il Consiglio federale emana fondandosi direttamente sulla Costituzione federale;*
- b. *sono necessarie affinché le disposizioni della Costituzione federale, delle leggi federali o di trattati internazionali, la cui data di entrata in vigore è fissata in questi atti, possano essere attuate tempestivamente;*
- c. *non sottostanno al veto in virtù di leggi federali.*

Art. 129b (nuovo)

¹Le ordinanze sottoposte al veto di cui all'articolo 22a capoverso 2 sono pubblicate nel Foglio federale prima della loro entrata in vigore.

²Se, entro un termine di 15 giorni dopo la pubblicazione, almeno un terzo dei membri di una Camera presenta una proposta motivata di veto, la competente commissione della Camera tratta la stessa entro 60 giorni dal suo inoltro. Se la commissione approva tale proposta, la Camera la tratta di regola nella sessione ordinaria successiva. Se la commissione la respinge, la proposta è ritenuta liquidata.

³Se la Camera approva la proposta, tale decisione è trasmessa all'altra Camera, tranne nel caso in cui nell'altra Camera sia stata presentata la stessa proposta. Se non è il caso, l'altra Camera tratta di regola il veto della prima Camera nella stessa sessione.

⁴Le ordinanze possono essere poste in vigore se:

- a. il termine di 15 giorni di cui al capoverso 2 è trascorso infruttuosamente;
- b. nessuna commissione ha presentato una proposta di veto alla propria Camera nel termine di 60 giorni di cui al capoverso 2; o se
- c. una Camera ha respinto la proposta di veto.

4. LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE A MAGGIORANZA

La Commissione, sentito l'iniziativista ed esaminata l'iniziativa in oggetto, a maggioranza aderisce in sostanza al principio e alle motivazioni della stessa, ma propone di concretizzare tale principio non inserendo il referendum facoltativo, con conseguente modifica della Costituzione cantonale, bensì tramite l'introduzione di un diritto di veto del Gran Consiglio su atti del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti che comportano degli aggravati fiscali.

Come detto da esso stesso e sopra già indicato, «*il Consiglio di Stato non ha un'autonomia propria nel decidere il prelievo di imposte. Queste infatti devono essere decise dal Gran Consiglio (art. 59 cpv. 1 lett. d Cost. cant.). Anche per la riscossione delle tasse (tasse di decisione, tasse di autorizzazione eccetera) vi deve essere una base legale formale*».

Appare quindi corretto conferire al Gran Consiglio un diritto di veto su quegli atti del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti che comportano degli aggravati fiscali, in modo da evitare possibili interpretazioni errate della volontà del Legislatore. Può in effetti succedere che un atto dell'Esecutivo non corrisponda all'intenzione effettiva del Legislatore o non si fondi su una sufficiente base legale.

La Commissione propone quindi a maggioranza di procedere con la seguente modifica della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC):

Art. 62 cpv. 3 (nuovo)

³Il Gran Consiglio può decidere, a maggioranza assoluta dei suoi membri, di esercitare il diritto di veto sugli atti del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti che comportano aggravati fiscali, su richiesta scritta di almeno un terzo dei deputati.

Art. 73a (nuovo)

Gli atti del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti soggetti al diritto di veto del Gran Consiglio di cui all'art. 62 cpv. 3 sono pubblicati nel Foglio ufficiale e possono essere messi in vigore soltanto se su di essi il Gran Consiglio non ha esercitato il diritto di veto entro il termine di 60 giorni da detta pubblicazione, sospesi nel periodo di cui all'art. 114 cpv. 1 LGC.

5. Atti soggetti al diritto di veto del Gran Consiglio

Il termine di 60 giorni previsto al nuovo art. 73a LGC si riferisce all'adozione, da parte del Gran Consiglio, della sua decisione di esercitare il diritto di veto. Alla trattazione di una richiesta di esercizio del diritto di veto e alle deliberazioni riguardo a essa si applicano le regole generali della LGC.

5. CONCLUSIONE

La Commissione, a maggioranza, invita quindi il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa presentata nella forma elaborata da Boris Bignasca e cofirmatari per la modifica dell'art. 42 della Costituzione e ad approvare invece il Disegno di legge annesso al presente rapporto, recante una modifica della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 24 febbraio 2015.

Per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Fabio Bacchetta Cattori, relatore
Agustoni - Bignasca - Celio - Filippini -
Käppeli (con riserva) - Merlo (con riserva) - Ortelli -
Pedrazzini - Petrini - Viscardi (con riserva)

Allegato:

- approfondimento "Il diritto di veto (subordinatamente altri strumenti di controllo) del potere legislativo su atti del potere esecutivo", 22 agosto 2018.

Disegno di

LEGGE

sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 24 febbraio 2015 (LGC); modifica

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- vista l'iniziativa parlamentare 14 febbraio 2017 presentata nella forma elaborata da Boris Bignasca e cofirmatari;
- visto il messaggio 14 marzo 2017 n. 7290 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 21 febbraio 2019 n. 7290 R della Commissione speciale Costituzione e diritti politici,

d e c r e t a :

I.

La Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 24 febbraio 2015 (LGC); è modificata come segue:

Art. 62 cpv. 3 (nuovo)

³Il Gran Consiglio può decidere, a maggioranza assoluta dei suoi membri, di esercitare il diritto di veto sugli atti del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti che comportano aggravii fiscali, su richiesta scritta di almeno un terzo dei deputati.

Art. 73a (nuovo)

5. Atti soggetti al diritto di veto del Gran Consiglio

Gli atti del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti soggetti al diritto di veto del Gran Consiglio di cui all'art. 62 cpv. 3 sono pubblicati nel Foglio ufficiale e possono essere messi in vigore soltanto se su di essi il Gran Consiglio non ha esercitato il diritto di veto entro il termine di 60 giorni da detta pubblicazione, sospesi nel periodo di cui all'art. 114 cpv. 1 LGC.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.