

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
7512 R1	2 febbraio 2021	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

**della Commissione Costituzione e leggi
sull'iniziativa popolare costituzionale generica 6 marzo 2017 "Basta tasse
e basta spese, che i cittadini possano votare su certe spese cantonali"
(v. messaggio 21 marzo 2018 n. 7512)**

INDICE

1. INTRODUZIONE	1
2. L'INIZIATIVA POPOLARE	2
3. LA RICEVIBILITÀ DELL'INIZIATIVA POPOLARE	2
4. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO	3
5. LE RIFLESSIONI DELLA MAGGIORANZA COMMISSIONALE	3
5.1 I lavori svolti dall'ex Commissione speciale Costituzione e diritti politici (CCDP)	3
5.2 Alla ricerca di un compromesso da parte della maggioranza della Commissione Costituzione e leggi	4
5.3 Le argomentazioni a favore del referendum finanziario obbligatorio	7
6. TESTO CONFORME E CONTROPROGETTO	8
7. CONCLUSIONI	11



1. INTRODUZIONE

Introdurre nella Costituzione cantonale il principio del referendum finanziario obbligatorio. Di che si tratta? È uno strumento che esiste già, in forme diverse, in 14 Cantoni svizzeri. Lo scopo è semplice: quando Governo e Parlamento approvano un compito o un investimento sopra una certa soglia "x" di costo (in ogni Cantone è diversa), prima di poter spendere i soldi lo devono chiedere al popolo.

Esistono due forme di referendum finanziario obbligatorio. Quello "hard" e automatico, cioè quello secondo cui sopra una somma "x" il popolo si esprime direttamente, e quello "soft", ossia quello che non scatta automaticamente, ma solo quando un numero qualificato di deputati decide di far esprimere il popolo. Indipendentemente che sia l'una o l'altra forma, l'analisi finanziaria su più decenni ha dimostrato che i Cantoni che hanno il referendum finanziario obbligatorio hanno conti più in ordine e minori debiti, oltre che una fiscalità migliore, rispetto ai Cantoni che non lo prevedono.

Di fronte alla situazione disastrosa che si prospetta per il Canton Ticino, il referendum finanziario obbligatorio costituisce certamente uno strumento utile ed efficace per calmare la crescita inarrestabile delle spese. Questo strumento ha parecchi vantaggi, non solo strettamente contabili; ad esempio quello di vitalizzare il sano principio svizzero che "chi paga comanda" e "chi comanda paga". Di fronte a certe spese elevate e alla conseguente necessità di finanziarle con le imposte, è bene che queste non siano decise solo da una maggioranza parlamentare, ma che ai cittadini sia data l'ultima parola. In fondo le spese e il loro finanziamento tramite imposte tocca tutti i cittadini e non solo i pochi eletti. Gli studi sul tema indicano che Governo e Parlamento diventano molto più prudenti nello spendere delle cifre sopra la soglia "x" se sanno che sarà il popolo a decidere.

Questo effetto frena in automatico la propensione a spendere un po' allegramente sulla base delle scelte dei Dipartimenti e costringe a portare davanti al Parlamento diverse alternative per risolvere un problema e non solo la migliore o la più costosa; inoltre esso fa riflettere meglio sulle priorità e la parsimonia e obbliga a fare il passo secondo la gamba.

Oggi la maggior parte dei cittadini non si immagina lontanamente cosa e quanto costano certe decisioni di Governo e Parlamento, per cui questo sistema riavvicinerebbe molte persone alla politica dovendo informarsi, dibattere, sostenere o avversare certe spese sulle quali si dovrà votare. Il sistema rivitalizza la democrazia diretta e il sano principio della sussidiarietà nel controllare dal basso le finanze pubbliche. Gli studi hanno dimostrato anche che non è vero che si andrebbe a votare troppe volte; al contrario, Governo e Parlamento sarebbero obbligati a pensare bene e a spendere meglio per sottoporsi il meno possibile al giudizio popolare.

2. L'INIZIATIVA POPOLARE

Il 6 marzo 2017 è stata depositata presso la Cancelleria dello Stato l'iniziativa popolare costituzionale generica di Sergio Morisoli (primo promotore) "Basta tasse e basta spese, che i cittadini possano votare su certe spese cantonali". Con 12'342 firme valide raccolte (FU 48/2017 2589-2590) è stata dichiarata riuscita il 14 giugno 2017 ed è poi stata trasmessa al Gran Consiglio per le sue incombenze.

L'iniziativa popolare chiede al Gran Consiglio di elaborare un nuovo articolo costituzionale (denominato "Referendum finanziario obbligatorio") *«nel quale sia stabilito che sono da sottoporre al voto popolare obbligatorio, nuove leggi e decreti legislativi a carattere obbligatorio generale e le loro modifiche che generano una nuova spesa o aumenti di spesa esistenti che superano un determinato limite, sia per le spese correnti che per quelle di investimento»*.

Trattandosi di un'iniziativa popolare costituzionale generica, secondo l'art. 106 cpv. 1 della Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP), il Gran Consiglio è tenuto a elaborare *«il progetto di riforma parziale nel senso della domanda, avvalendosi della collaborazione del Consiglio di Stato»*. In base all'art. 106 cpv. 2 LEDP, il Gran Consiglio *«può contrapporre al progetto di iniziativa popolare un proprio progetto sulla stessa materia, da sottoporre contemporaneamente alla votazione popolare»*.

3. LA RICEVIBILITÀ DELL'INIZIATIVA POPOLARE

L'iniziativa popolare è stata ritenuta sin da subito manifestamente ricevibile, poiché rispetta in maniera chiara i criteri dell'unità della forma, dell'unità della materia, della conformità con il diritto superiore e dell'attuabilità. Il referendum finanziario obbligatorio è del resto previsto

a livello costituzionale in 14 Cantoni della Confederazione, e in quanto tale non è mai stato messo in discussione dalle Camere federali in relazione al conferimento della garanzia federale.

4. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, con il messaggio n. 7512 del 21 marzo 2018, si è espresso in modo contrario alla proposta dell'iniziativa popolare.

Riassumendo, il Governo vede essenzialmente due controindicazioni all'introduzione del referendum finanziario obbligatorio. Innanzitutto lo strumento del referendum finanziario obbligatorio rischierebbe di moltiplicare le votazioni su oggetti che non interessano particolarmente ai cittadini, causando per di più costi amministrativi eccessivi: in altre parole, *«sottoporre automaticamente e sistematicamente all'approvazione del popolo tutte le spese che superano una soglia determinata, ma che non suscitano un reale dibattito nella società, può rappresentare secondo la dottrina uno spreco di risorse, ciò che si vuole evitare, e rischia di banalizzare il voto popolare, con consultazioni popolari ravvicinate coronate da partecipazioni estremamente basse su tematiche oltretutto non controverse»*. Inoltre, questo strumento complicherebbe oltremisura la gestione finanziaria e le scelte politiche, *«senza risultati tangibili in termini di controllo sulla spesa, imponendo di votare anche su oggetti che godono di ampio sostegno»*; il timore è che ciò rallenterebbe soprattutto la realizzazione di investimenti, dato che verrebbero sottoposti praticamente in maniera sistematica al referendum finanziario obbligatorio a partire da un certo limite di spesa.

Il Consiglio di Stato ricorda infine che il 18 maggio 2014 il popolo ha approvato l'introduzione nella Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino (Cost. TI) del vincolo del freno ai disavanzi, che prevede il raggiungimento della maggioranza assoluta (46 membri) in seno al Parlamento per i crediti superiori a 1'000'000 franchi o per gli importi di 250'000 franchi annui per quattro anni. Tale vincolo, insieme tra l'altro al referendum finanziario facoltativo, a detta del Governo rappresentano *«mezzi sufficienti per garantire una gestione oculata e parsimoniosa delle finanze pubbliche»*.

5. LE RIFLESSIONI DELLA MAGGIORANZA COMMISSIONALE

5.1 I lavori svolti dall'ex Commissione speciale Costituzione e diritti politici (CCDP)

Nella scorsa legislatura, la CCDP ha affrontato a più riprese l'iniziativa popolare; qui di seguito se ne espongono le principali risultanze:

- | | |
|-----------------|--|
| 31 agosto 2017 | audizione di Maurizio Agustoni, terzo firmatario dell'iniziativa popolare: a suo dire, i Cantoni che conoscono lo strumento del referendum finanziario obbligatorio sono quelli che presentano i conti pubblici migliori, quindi che hanno meno debito pubblico e una minore imposizione fiscale, senza per questo venire meno a un'offerta di servizi più che adeguata. Si tratta semplicemente di coinvolgere il popolo quando si adottano crediti superiori a una certa soglia. |
| 10 ottobre 2017 | al plenum commissionale vengo trasmessi i seguenti approfondimenti (poi aggiornati all'inizio della presente legislatura): <ul style="list-style-type: none">- cronistoria della questione del referendum finanziario obbligatorio nel Cantone Ticino (dal 1951);- confronto intercantonale in merito all'istituto del referendum in materia finanziaria (facoltativo e/o obbligatorio); |

- tabella che mette a confronto i 14 Cantoni che conoscono l'istituto del referendum finanziario obbligatorio;
- simulazione, per il periodo 2007-2017, volta a valutare l'impatto dello strumento del referendum finanziario obbligatorio sulle decisioni del Gran Consiglio ticinese – relativamente solo alle spese uniche – se questo strumento fosse esistito.

9 novembre 2017 i gruppi esprimono le rispettive posizioni:

- i gruppi PLR e PPD sono divisi al loro interno tra favorevoli e contrari;
- i gruppi Lega e La Destra sono favorevoli;
- il gruppo PS è contrario *tout court*.

Sospensione dell'esame dell'iniziativa popolare in attesa della presa di posizione governativa sul merito che arriverà poi in data 21 marzo 2018 con il licenziamento del messaggio n. 7512, il quale conclude per il respingimento della stessa in quanto gli strumenti sarebbero già dati.

29 novembre 2018 audizione con il primo proponente Sergio Morisoli sull'attuazione (testo conforme) dell'iniziativa popolare. Sono esaminati i seguenti 3 punti:

- referendum finanziario "secco" ("diretto") oppure "filtrato" dal Gran Consiglio;
- referendum finanziario obbligatorio concretizzato solo nella Cost. TI oppure attuato a livello legislativo (con il principio iscritto nella Cost. TI);
- soglie definite in termini fissi oppure in valori percentuali.

Il primo promotore afferma che lo scopo del referendum finanziario obbligatorio non è quello di mandare continuamente il popolo al voto; anzi, è esattamente il contrario, nel senso che Governo e Parlamento, sapendo che devono sottostare a un limite di spesa, devono fare tutto il possibile se non vogliono incorrere nel giudizio popolare.

20 dicembre 2018 discussione di merito sul testo conforme e su eventuali ipotesi di controprogetto. A maggioranza la CCDP decide che il testo conforme debba prevedere un referendum finanziario obbligatorio diretto ("secco"), una norma costituzionale dettagliata (comprensiva delle soglie di spesa), limiti di spesa definiti in valori assoluti (tra i 20 e i 30 milioni di fr. per le spese uniche, tra i 3 e i 6 milioni di fr. per le spese correnti annue).

Viene definita anche un'ipotesi di controprogetto: referendum finanziario obbligatorio indiretto (cioè "filtrato" dal Gran Consiglio), nel senso che se un credito (spese uniche o spese correnti annue) rientra sotto il cappello del referendum finanziario obbligatorio è approvato ad esempio dai 2/3 (o dai 3/4) dei deputati presenti, esso non è messo in votazione popolare.

5.2 Alla ricerca di un compromesso da parte della maggioranza della Commissione Costituzione e leggi

Nella presente legislatura la neocostituita Commissione Costituzione e leggi ha preso immediatamente in mano il tema, alla ricerca, per quanto possibile, di una soluzione di compromesso con i promotori dell'iniziativa popolare, la quale fosse nel contempo sostenuta, quale convergenza tra le varie sensibilità esistenti, da una sostanziosa maggioranza in seno alla Commissione; anche questo aspetto spiega l'annoso iter che ha fatto sì che si arrivi solo ora a discutere dell'oggetto nel plenum parlamentare. Qui di seguito se ne espongono i punti salienti.

27 aprile 2019 il primo promotore Sergio Morisoli esprime l'auspicio di essere sentito in audizione dalla nuova Commissione, con la precisazione che, con il gruppo ristretto degli iniziativaisti, cercherà di capire quali sono le posizioni accettabili emerse finora in seno alla Commissione.

11 giugno 2019 audizione del primo promotore Sergio Morisoli, in occasione della quale formalizza una proposta di controprogetto (condivisa solo con una cerchia

ristretta di promotori): allestimento di una norma costituzionale (dettagliata) che stabilisca che i crediti che superano la soglia di 20 milioni di fr. per le spese uniche e quella di 5 milioni di fr. per le spese correnti sono sottoposti a votazione popolare, dopo la loro approvazione da parte del Gran Consiglio, se 1/3 dei membri del Gran Consiglio presenti lo richiedono formalmente.

2 luglio 2019

dato che sembrerebbe che i promotori dell'iniziativa popolare non siano d'accordo tra di loro su quale testo conforme avanzare, la Commissione decide di allestire i seguenti progetto conforme e controprogetto:

- testo conforme: referendum finanziario obbligatorio diretto, norma costituzionale dettagliata (comprensiva delle soglie di spese), limiti di spesa definiti in valori di assoluti, soglia di 30 milioni di fr. per le spese uniche e di 6 milioni di fr. per le spese correnti annue, crediti quadro non trattati separatamente, ma sottoposti al referendum finanziario obbligatorio;
- controprogetto: norma costituzionale (dettagliata) che stabilisca che i crediti che superano la soglia di 20 milioni di fr. per le spese uniche e quella di 5 milioni di fr. per le spese correnti sono sottoposti a votazione popolare, dopo la loro approvazione da parte del Gran Consiglio, se 1/3 dei membri dello stesso (30 deputate/i) lo richiedono formalmente.

10 settembre 2019

la Commissione decide di sottoporre a Sergio Morisoli, in qualità di primo promotore dell'iniziativa popolare, le seguenti proposte di testo conforme e di controprogetto (nuovo art. 42a Cost. TI "Referendum finanziario obbligatorio") per una presa di posizione da parte del Comitato promotore:

- testo conforme: *«Sottostanno al voto popolare gli atti che comportano una spesa unica superiore a fr. 30'000'000.- o una spesa annua superiore a fr. 6'000'000.- per almeno quattro anni»;*
- controprogetto: *«Immediatamente dopo il voto finale su un atto comportante una spesa unica superiore a fr. 30'000'000.- o una spesa annua superiore a fr. 6'000'000.- per almeno quattro anni, un terzo dei membri del Gran Consiglio può richiedere di sottoporre al voto popolare l'atto»* (cpv. 1) e *«La legge ne disciplina le modalità»* (cpv. 2).

18 settembre 2019

il primo promotore Sergio Morisoli avanza, a nome del Comitato promotore, le seguenti controproposte:

- per quanto riguarda il testo conforme, riduzione dei limiti delle soglie da 30 a 20 milioni di fr. per le spese uniche e da 6 a 5 milioni di fr. per le spese annue ricorrenti;
- relativamente al controprogetto, diminuzione del numero di parlamentari necessario per far "scattare" il referendum finanziario obbligatorio, passando dalla proporzione di 1/3 dei membri del Gran Consiglio a quella di 1/4 dei presenti al momento del voto (votanti), stabilendo una soglia minima di 20 parlamentari.

1° ottobre 2019

in seno alla Commissione è formulata la proposta di sostituire la percentuale di parlamentari (1/3 o 1/4) con un numero fisso di parlamentari.

8 ottobre 2019

i gruppi Lega, PLR (anche se è diviso) e PPD (anche se è diviso e in parte è schierato per il testo conforme) sembrano propendere per il controprogetto definito dalla Commissione in data 10 settembre 2019, mentre i gruppi PS e Verdi sono contrario *tout court* all'iniziativa popolare; infine, il gruppo UDC è per il testo conforme, ma gli andrebbe bene anche il controprogetto, se sostenuto da una buona maggioranza.

12 novembre 2019

l'allora relatrice Sabrina Aldi trasmette al plenum una prima versione della sua bozza di rapporto, contemplante i seguenti testi, conforme e controprogetto:

- testo conforme (che recepisce in toto le richieste del Comitato promotore di abbassare gli importi): [nuovo art. 42 Cost. TI] *«Sottostanno al voto*

popolare gli atti che comportano una spesa unica superiore a fr. 20'000'000.- o una spesa annua superiore a fr. 5'000'000.- per almeno quattro anni»;

- controprogetto (compromesso tra l'ipotesi iniziale della Commissione Costituzione e leggi e la controproposta del Comitato promotore); [nuovo art. 42 Cost. TI] *«Immediatamente dopo il voto finale su un atto comportante una spesa unica superiore a fr. 30'000'000.- o una spesa annua superiore a fr. 6'000'000.- per almeno quattro anni, 24 membri del Gran Consiglio possono richiedere di sottoporre l'atto al voto popolare»* (cpv. 1) e *«La legge ne disciplina le modalità»* (cpv. 2).

L'opzione «24 membri del Gran Consiglio» ha una sua logica, nel senso che rappresenta la metà più uno dei parlamentari necessari per andare a formare la maggioranza assoluta (46 membri) e consente quindi di stabilire un legame con il vincolo del freno ai disavanzi accolto dal popolo il 18 maggio 2014.

Sempre in occasione della medesima seduta, la Commissione decide di chiedere formalmente a Sergio Morisoli, in qualità di primo promotore dell'iniziativa popolare, da una parte se il controprogetto raccoglie l'adesione del Comitato promotore e dall'altra se quest'ultimo conferma la sua intenzione, lasciata trasparire nella comunicazione del 18 settembre 2019, di ritirare l'iniziativa in caso di approvazione da parte del Parlamento del controprogetto.

16.12.2019

il primo promotore, sollecitato dal segr., risponde nel seguente modo, indicativamente, ai quesiti posti dalla Commissione in data 19 novembre 2019: *«sentiti alcuni membri del comitato promotore, la mia risposta è positiva sulla soluzione mediata in Commissione. Quanto al ritiro definitivo come detto dipende da:*

- *come i gruppi appoggeranno e motiveranno la proposta in Gran Consiglio;*
- *dai numeri effettivi positivi che la proposta riceverà al momento del voto in Gran Consiglio».*

28.01.2020

il primo promotore Sergio Morisoli scrive alla Commissione precisando i termini entro i quali l'iniziativa potrebbe essere ritirata: *«il ritiro dell'iniziativa dopo il voto del Gran Consiglio, è a questo punto una cosa saggia, ma ci vogliono alcune garanzie per rinunciare a sottoporre al popolo la versione del testo conforme e affinché poi il controprogetto "solitario" non cada in votazione popolare, con i partiti che si schierano contro:*

- *i gruppi manifestano chiaramente e pubblicamente la loro volontà di scegliere e di sostenere il controprogetto prima del voto in Gran Consiglio e poi durante la campagna della votazione popolare;*
- *i gruppi si impegnano a far passare in Gran Consiglio il controprogetto con una chiara maggioranza (tipo almeno 20-25 voti di scarto globale tra sì e no, astenuti compresi); è ovvio che i gruppi che sostengono il controprogetto come da punto 1. non possono obbligare tutti i loro deputati a votarlo, qualche contrario ci sarà sempre.*

Nel caso fossero realizzati i punti 1 e 2, in qualità di primo firmatario, dopo il voto del Parlamento intraprenderò il necessario dal punto di vista formale per il ritiro dell'iniziativa».

03.03.2020

il gruppo PLR conferma che, a maggioranza, firmerà il rapporto del relatore contrario Carlo Lepori; Sabrina Aldi rinuncia ad allestire il rapporto favorevole al controprogetto, compito che è ripreso da Lara Filippini, in quanto il gruppo UDC ritiene si tratti di un buon compromesso. A quel punto Carlo Lepori comunica che ritira il suo rapporto contrario e che il gruppo PS appoggerà il controprogetto.

15.09.2020	vista la contrarietà del gruppo PLR al controprogetto, si cerca un nuovo compromesso attraverso una versione modificata del controprogetto: <i>«Immediatamente dopo il voto finale su un atto comportante una spesa unica superiore a fr. 30'000'000.- o una spesa annua superiore a fr. 6'000'000.- per almeno quattro anni, il Gran Consiglio, con un terzo favorevole dei presenti, vota la referendabilità obbligatoria della spesa»</i>. Il gruppo PLR, al quale è stata preliminarmente sottoposta la nuova versione del controprogetto, non è d'accordo e propone di aumentare la soglia degli investimenti da 30 a 40 milioni di fr.; la relatrice (controprogetto) Lara Filippini, consapevole di essere già venuta incontro alle loro perplessità, rifiuta di toccare le soglie al rialzo, in quanto così si andrebbe a svuotare di senso tale strumento, distanziandosi troppo dall'iniziativa popolare originale. Il gruppo PS resta perplesso di fronte a questa soluzione, in quanto vi è il rischio di andare in votazione con pochi deputati presenti in aula a tarda sera su crediti importanti che riguardano ad esempio le regioni periferiche.
29.09.2020	la relatrice Lara Filippini, per venire incontro alle perplessità del gruppo PS, propone di mantenere il terzo dei deputati presenti, aggiungendo il criterio di un minimo di 25 deputati; il gruppo PS, per il tramite di Nicola Corti, comunica che aderisce a questo punto al controprogetto.
17.11.2020	i gruppi si esprimono sulla nuova proposta di controprogetto: [nuovo art 42a Cost. TI), che recita: <i>«Immediatamente dopo il voto finale su un atto comportante una spesa unica superiore a fr. 30'000'000.- o una spesa annua superiore a fr. 6'000'000.- per almeno quattro anni, il Gran Consiglio, con un terzo favorevole dei presenti e con un minimo di 25 deputati, vota la referendabilità obbligatoria della spesa»</i>: il gruppo PLR è a larga maggioranza contrario (anche se tre dei cinque membri presenti in Commissione accoglieranno il controprogetto), il gruppo Lega sostiene il controprogetto (ma se in votazione dovesse andare anche il testo conforme, lascerebbe libertà di voto), il gruppo PPD non ha ancora una posizione definitiva, i gruppi Verdi e UDC sono favorevoli al controprogetto e, infine, il gruppo PS è contrario a larga maggioranza allo stesso (cambio di posizione rispetto a quanto esposto in data 29 settembre 2020).

5.3 Le argomentazioni a favore del referendum finanziario obbligatorio

Durante le discussioni commissionali sono emersi vari argomenti a favore dell'introduzione del referendum finanziario obbligatorio, peraltro già impiegati ogni volta che tale tema si è affacciato sulla scena politico-istituzionale del Cantone¹. In particolare, il referendum finanziario obbligatorio consentirebbe:

- di estendere i diritti politici del cittadino attraverso l'allargamento delle facoltà di controllo popolare su oggetti che implicano una certa spesa pubblica rilevante;
- di stimolare Governo e Parlamento a un autocontrollo volto a frenare l'espansione sia della spesa sia del debito pubblico;
- di sviluppare l'informazione dell'opinione pubblica sulle più importanti scelte finanziarie concernenti la gestione dello Stato per un migliore coinvolgimento e una maggiore responsabilizzazione del cittadino nella formazione della volontà pubblica e politica;

¹ Si veda l'allegato 1 (approfondimento "Referendum finanziario obbligatorio: cronistoria del dibattito politico-istituzionale nel Cantone Ticino dal secondo dopoguerra", ottobre 2017) al rapporto di minoranza di Michela Ris e Carlo Lepori.

- di condividere con il popolo sovrano la responsabilità di intraprendere dei passi che potrebbero risultare finanziariamente onerosi per il contribuente dovendo finanziare nuove spese.

6. TESTO CONFORME E CONTROPROGETTO

La Commissione Costituzione e leggi ha elaborato il seguente testo conforme nel senso della richiesta avanzata con l'iniziativa popolare:

La Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 è modificata come segue:

Art. 42a (nuovo)

Referendum finanziario obbligatorio

Sottostanno al voto popolare gli atti che comportano una spesa unica superiore a fr. 20'000'000.- o una spesa annua superiore a fr. 5'000'000.- per almeno quattro anni.

Il testo conforme è stato condiviso con il Comitato promotore, in particolare per quanto concerne le cifre: in un primo momento la Commissione aveva proposto 30'000'000 franchi per le spese uniche e 6'000'000 franchi per le spese annue ricorrenti, importi poi abbassati a seguito di un'esplicita richiesta dei promotori. Tale norma, così come allestita, costituisce certamente la soluzione maggiormente corrispondente all'intenzione di chi ha promosso l'iniziativa popolare, così come alla volontà manifestata da coloro che l'hanno sottoscritta.

Tuttavia, nel lavoro di ricerca di un compromesso accettabile portato avanti dalla sottoscritta relatrice sia in seno alla Commissione sia tra i promotori dell'iniziativa popolare, è emersa, strada facendo, la possibilità di elaborare un controprogetto condiviso anche da questi ultimi.

Risulta tutt'altro che irragionevole l'idea di stabilire una gerarchia delle competenze a seconda dell'importanza dell'oggetto e della sua spesa:

- Governo: spese minime non sottoposte a referendum;
- Gran Consiglio: spese medie, sottoposte a referendum facoltativo;
- Popolo: spese rilevanti, sottoposte a referendum obbligatorio.

Ma appunto, la maggioranza della Commissione Costituzione e leggi e il Comitato promotore dell'iniziativa popolare (per il tramite del primo promotore) sono giunti alla conclusione che la competenza popolare dovrebbe essere riservata a casi veramente importanti, ciò allo scopo da una parte di non svilire la competenza del Gran Consiglio, dall'altra di evitare di chiamare in causa il popolo a ogni piè sospinto. In questo modo si eviterebbe un'inflazione di convocazioni alle urne che per di più rallenterebbe eccessivamente l'iter degli investimenti. È per questo motivo che si è delineata, sin dal finire della scorsa legislatura, l'eventualità di istituire un referendum finanziario obbligatorio "filtrato" dal Gran Consiglio, come peraltro avviene in altri Cantoni.

La maggioranza commissionale aveva inizialmente immaginato, anche su indicazioni generiche da parte del primo promotore Sergio Morisoli, il seguente controprogetto da contrapporre in votazione popolare al testo conforme:

Art. 42a (nuovo)

Referendum finanziario obbligatorio

¹Immediatamente dopo il voto finale su un atto comportante una spesa unica superiore a fr. 30'000'000.- o una spesa annua superiore a

fr. 6'000'000.- per almeno quattro anni, un terzo dei membri del Gran Consiglio può richiedere di sottoporre al voto popolare l'atto.

²La legge ne disciplina le modalità.

Dinnanzi a questa proposta i promotori dell'iniziativa popolare hanno comunicato in data 18 settembre 2019 alla Commissione Costituzione e leggi, come emerso nella cronistoria relativa alla ricerca del compromesso, che la via del controprogetto è da ritenersi senz'altro interessante, ma che essa *«deve però essere maggiormente vicina alla posizione»* di *«chi ha lanciato l'iniziativa e raccolto le firme»*: *«il popolo deve poter votare certe spese che superano un certo importo, indipendentemente se Consiglio di Stato e Gran Consiglio hanno votato a favore di queste spese»*.

Più concretamente, secondo i promotori, *«se già si attenua la forza del provvedimento attraverso un giudizio intermedio da parte del Gran Consiglio, la forma e le condizioni di questa intermediazione non devono e non possono contraddire la volontà dell'iniziativa popolare»*. In altre parole, *«l'intermediazione parlamentare non deve e non può attraverso soglie finanziarie troppo alte e numeri troppo elevati snaturare lo scopo del provvedimento, quindi praticamente mai permettere che venga applicato. In questo caso il minimo di 30 deputati (1/3 di 90) per far scattare il RFO indipendentemente dal numero di presenti al voto non può essere accettato. Dalle tabelle² si evince che per il periodo preso in considerazione (2007-19) la media dei presenti al momento del voto è di 76 deputati, ciò significherebbe che con la regola di 1/3 dei deputati (30) del GC, il RFO potrebbe scattare solo se il 40% (30 su 76) di loro lo richiedono! Evidentemente troppo lontano dallo scopo dell'iniziativa popolare e dalla volontà dei promotori»*.

Per il Comitato promotore, sempre in base alla comunicazione del 18 settembre 2019, il *«compromesso del controprogetto ci potrebbe stare a patto che: il numero dei parlamentari che possono far richiesta del RFO scenda da 1/3 dei membri del GC a 1/4 dei presenti al momento del voto fissando però una soglia minima a 20. Se ad esempio sono presenti al momento del voto della spesa 72 deputati, il quorum richiesto per far scattare il RFO non è 1/4 di 72 (18 deputati) ma 20. Quindi, tutte le volte che i presenti sono meno di 80 ci vuole sempre un minimo di garanzia di 20 deputati per far scattare il RFO»*. Il Comitato promotore lasciava infine trasparire che – in caso di accettazione di queste proposte e ovviamente di approvazione da parte del Gran Consiglio del controprogetto così modificato – avrebbe verosimilmente ritirato l'iniziativa popolare.

Agli occhi della Commissione la controproposta del Comitato promotore di ridurre da 1/3 dei membri del Gran Consiglio a 1/4 dei parlamentari presenti (si presume al momento del voto) è apparsa facilitare esageratamente, nell'ottica della definizione di un controprogetto condiviso, l'attivazione del referendum finanziario obbligatorio. Dall'altra parte, però, anche l'innalzamento delle soglie avrebbe reso uno strumento quale il referendum finanziario obbligatorio inutilizzabile e troppo distante dal progetto iniziale, per il quale sono state raccolte ben 12'342 firme valide per vederlo introdotto.

Dopo ulteriori trattative, non da ultimo tenuto conto del preavviso "informale" favorevole del Direttore del Dipartimento delle finanze e dell'economia, si è finalmente giunti a una soluzione di compromesso (apparentemente) condivisa, grazie agli ulteriori passi di avvicinamento soprattutto nei confronti dei contrari. In realtà, purtroppo, la maggioranza del gruppo PLR (ma una minoranza dei loro esponenti presenti in Commissione sostiene il controprogetto) e – con un cambiamento repentino dell'ultima ora, malgrado le

² Si veda l'allegato 4 (approfondimento "Referendum finanziario obbligatorio: ipotetica applicazione nel periodo 2007-2019 nel Canton Ticino", aprile 2019) al rapporto di minoranza di Michela Ris e Carlo Lepori.

rassicurazioni date – la quasi totalità del gruppo PS hanno optato per sostenere il rapporto di minoranza contrario.

La scrivente maggioranza della Commissione non ha però abdicato e con il presente rapporto propone al Gran Consiglio di preferire, d'accordo con il Comitato promotore, il seguente controprogetto all'iniziativa rispetto al testo conforme:

Art. 42a (nuovo)

**Referendum
finanziario
obbligatorio**

¹Immediatamente dopo il voto finale su un atto comportante una spesa unica superiore a fr. 30'000'000.- o una spesa annua superiore a fr. 6'000'000.- per almeno quattro anni, il Gran Consiglio, con un terzo favorevole dei presenti e con un minimo di 25 deputati, vota la referendabilità obbligatoria della spesa.

²La legge ne disciplina le modalità.

L'asticella di un «*terzo favorevole dei presenti e con un minimo di 25 deputati*» ha una sua logica che si potrebbe riassumere nei seguenti punti, a testimonianza della bontà del controprogetto:

- anche se con tale compromesso ci si distanzia dal progetto iniziale, il referendum finanziario obbligatorio non viene snaturato nella sua essenza e nell'obiettivo cardine, cioè rendere maggiormente partecipe il popolo;
- si eviterebbe, rispetto al testo conforme (approccio "secco" o automatico) dell'iniziativa, di ritrovarsi nella situazione di dover attendere, per il responso popolare, i classici appuntamenti alle urne per questioni di risparmio;
- si assicurerebbe, a qualsiasi ora si voti in aula, che non si finisca a sottoporre al popolo crediti che in realtà non sono problematici.

Se approvato dapprima dal Gran Consiglio e poi dal popolo, il Consiglio di Stato sarà tenuto a disciplinarne in tempi brevi l'attuazione sul piano legislativo (cpv. 2).

A detta della maggioranza della Commissione, questa soluzione di compromesso introdurrebbe non un pericoloso e inutile automatismo (si vota sempre su spese superiori a un determinato importo, anche quando queste sono plebiscitate dal Parlamento cantonale), ma un interessante doppio controllo per determinate spese. Ve ne sono infatti di quelle che sono approvate dal Gran Consiglio a maggioranza, anche larga, ma che lasciano comunque qualche dubbio: ecco che, in casi come questi, i deputati che hanno votato "sì" (o perlomeno una loro parte) potrebbero reputare opportuno, facendo capo a questa facoltà, rivolgersi alla volontà popolare per una verifica supplementare.

È un modello semplice da spiegare e da applicare; inoltre, la prospettiva che il popolo si esprima è mantenuta, con l'aggiunta che al Gran Consiglio è attribuito un margine di manovra per attivare o meno il referendum finanziario obbligatorio.

Da ultimo, ma non certo per importanza, il Comitato promotore si è impegnato, come da comunicazione del 28 gennaio 2020 a ritirare l'iniziativa popolare in caso di approvazione del controprogetto da parte del Gran Consiglio, questo però a specifiche e non contrattabili condizioni, riportate qui seguito:

«il ritiro dell'iniziativa dopo il voto del Gran Consiglio è a questo punto una cosa saggia, ma ci vogliono alcune garanzie per rinunciare a sottoporre al popolo la versione del testo conforme e affinché poi il controprogetto "solitario" non cada in votazione popolare, con i partiti che si schierano contro:

- *i gruppi manifestano chiaramente e pubblicamente la loro volontà di scegliere e di sostenere il controprogetto prima del voto in Gran Consiglio e poi durante la campagna della votazione popolare;*
- *i gruppi si impegnano a far passare in Gran Consiglio il controprogetto con una chiara maggioranza (tipo almeno 20-25 voti di scarto globale tra sì e no, astenuti compresi); è ovvio che i gruppi che sostengono il controprogetto come da punto 1. non possono obbligare tutti i loro deputati a votarlo, qualche contrario ci sarà sempre.*

Nel caso fossero realizzati i punti 1 e 2, in qualità di primo firmatario, dopo il voto del Parlamento intraprenderò il necessario dal punto di vista formale per il ritiro dell'iniziativa».

7. CONCLUSIONI

In base alle considerazioni sopraesposte, la maggioranza della Commissione Costituzione e leggi invita il Gran Consiglio, in base all'accordo concluso con il Comitato promotore, ad accogliere l'annesso Disegno di modifica della Costituzione cantonale, che raccomanda al popolo di respingere il testo conforme (punto I) e nel contempo di accogliere il controprogetto di cui al punto II.

Per la maggioranza della Commissione Costituzione e leggi:

Lara Filippini, relatrice

Aldi - Balli - Buzzini - Censi - Corti -

Franscella - Gendotti - Ghisolfi - Käppeli -

Stephani - Viscardi

INIZIATIVA POPOLARE COSTITUZIONALE GENERICA

presentata il 6 marzo 2017, denominata "Basta tasse e basta spese, che i cittadini possano votare su certe spese cantonali"

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare costituzionale generica presentata il 6 marzo 2017, denominata "Basta tasse e basta spese, che i cittadini possano votare su certe spese cantonali", con la quale i promotori chiedono, tramite una revisione parziale della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997, l'introduzione del «*Referendum finanziario obbligatorio*»; più precisamente invitano il Gran Consiglio

«a elaborare un nuovo articolo costituzionale: "Referendum finanziario obbligatorio" nel quale sia stabilito che sono da sottoporre al voto popolare obbligatorio, nuove leggi e decreti legislativi a carattere obbligatorio generale e le loro modifiche che generano una nuova spesa o aumenti di spesa esistenti che superano un determinato limite, sia per le spese correnti che per quelle di investimento»;

- richiamati gli articoli 82 e seguenti della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 e gli articoli 105 e seguenti della Legge sull'esercizio dei diritti politici del 19 novembre 2018;
- visto il messaggio 21 marzo 2018 n. 7512 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di maggioranza 2 febbraio 2021 n. 7512 R1 della Commissione Costituzione e leggi;
- dopo discussione,

d e c r e t a :

I.

È elaborato il seguente testo conforme all'iniziativa popolare costituzionale generica, presentata il 6 marzo 2017, denominata "Basta tasse e basta spese, che i cittadini possano votare su certe spese cantonali":

La Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 è modificata come segue:

Referendum finanziario obbligatorio

Art. 42a (nuovo)

Sottostanno al voto popolare gli atti che comportano una spesa unica superiore a fr. 20'000'000.- o una spesa annua superiore a fr. 5'000'000.- per almeno quattro anni.

II.

È adottato il seguente controprogetto all'iniziativa:

La Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 è modificata come segue:

Referendum finanziario obbligatorio

Art. 42a (nuovo)

¹Immediatamente dopo il voto finale su un atto comportante una spesa unica superiore a fr. 30'000'000.- o una spesa annua superiore a fr. 6'000'000.- per almeno quattro anni, il Gran Consiglio, con un terzo favorevole dei presenti e con un minimo di 25 deputati, vota la referendabilità obbligatoria della spesa.

²La legge ne disciplina le modalità.

III.

È raccomandato al popolo di respingere l'iniziativa e di accogliere il controprogetto.

IV.

Le modifiche costituzionali di cui ai punti precedenti, se accolte in votazione popolare, sono pubblicate nel Bollettino ufficiale delle leggi.

Il Consiglio di Stato fissa la data di entrata in vigore.

PER IL GRAN CONSIGLIO

Il Presidente:

Il Segretario generale: