

# Rapporto

numero <b>8004 R</b>	data 15 febbraio 2022	competenza CONSIGLIO DI STATO
-------------------------	--------------------------	----------------------------------

**della Commissione Costituzione e leggi sulle iniziative parlamentari elaborate 19 ottobre 2020 presentate da Simona Arigoni Zürcher e cofirmatari per l'MPS-POP-Indipendenti per la modifica della Costituzione cantonale:**

- **Per un reale esercizio del diritto di iniziativa popolare [art. 37 Cost. TI]**
- **Per un reale esercizio del diritto di referendum [art. 42 Cost. TI]**
- **Per un reale esercizio del diritto di revoca del CdS [art. 44 Cost. TI]**
- **Per un reale esercizio del diritto di revoca dei Municipi [art. 44a Cost. TI]**

**(vedi messaggio 2 giugno 2021 n. 8004)**

## Indice

1.	LE RICHIESTE DELLE INIZIATIVE .....	1
2.	LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO .....	2
3.	GLI APPROFONDIMENTI E LE RIFLESSIONI DELLA COMMISSIONE .....	3
3.1	L'audizione con l'iniziativista Simona Arigoni Zürcher.....	3
3.2	L'evoluzione dal 1970 a oggi in merito alla questione del numero di firme da raccogliere e al tempo di raccolta delle stesse .....	3
3.3	La posizione della Commissione.....	4
4.	CONCLUSIONI.....	6

## 1. LE RICHIESTE DELLE INIZIATIVE

Le quattro iniziative parlamentari elaborate chiedono di modificare:

- l'art. 37 Cost. TI, «*al fine di diminuire da 7'000 a 4'000 il numero di firme necessario per presentare al Gran Consiglio una domanda di iniziativa in materia legislativa*»;
- l'art. 42 Cost. TI, «*al fine di diminuire da 7'000 a 4'000 il numero di firme necessario per presentare un referendum a livello cantonale*»;
- l'art. 44 Cost. TI, «*al fine di diminuire da 15'000 a 7'000 il numero di firme necessario per presentare una domanda di revoca del Consiglio di Stato*»;
- l'art. 44a Cost. TI, «*affinché la domanda di revoca del Municipio debba raccogliere l'adesione di almeno il 5% dei cittadini aventi diritto di voto, anziché dell'attuale 30%*».

L'iniziativista non fornisce alcuna argomentazione a sostegno delle sue proposte.

## 2. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Governo, pur ammettendo che il Canton Ticino figura tra i Cantoni che prevedono i requisiti più severi per la riuscita di domande di iniziativa e di referendum, ritiene che *«le disposizioni vigenti consentano un equilibrio appropriato tra il diritto dei cittadini di proporre modifiche costituzionali o legislative o di opporsi a decisioni parlamentari e l'esigenza di evitare votazioni su temi considerati meno prioritari dagli elettori»*. Il numero di firme necessario – peraltro rimasto costante nel tempo in Ticino e aumentato solo a seguito dell'introduzione del suffragio femminile (1969) – *«non deve essere determinato solo da un paragone intercantonale»*; bisogna anche considerare la situazione nei singoli Cantoni, e in tal senso *«i dati mostrano che nel nostro Cantone nel periodo tra il 2004 e il 2020 sono riuscite in media quasi cinque raccolte di firme l'anno per iniziative costituzionali o legislative e per referendum»*. Secondo il Governo, *«nel Cantone Ticino le soglie di riuscita di iniziative e referendum non sono mai state così basse come oggi»*.

Il Consiglio di Stato reputa *«indispensabile»* che i cittadini possano esercitare i propri diritti senza che agli stessi siano *«opposti ostacoli ingiustificati»*; tuttavia, esso ritiene che *«debbono essere sottoposte al Gran Consiglio e al voto popolare mediante lo strumento dell'iniziativa o direttamente al voto popolare mediante il referendum solo le proposte attorno alle quali si riunisce un certo consenso (iniziative) o si manifesta una certa opposizione (referendum)»*, questo per evitare di sottoporre *«al voto questioni non sentite dai cittadini o solo da una minoranza esigua di essi»*.

Secondo il Governo, *«la riduzione sensibile del numero di firme rischia di squilibrare i rapporti tra il Popolo e il Parlamento, che è pur sempre un'autorità eletta direttamente dal Popolo e che lo rappresenta, e di sminuire l'importanza istituzionale conferita al Legislativo dalla Costituzione cantonale. I diritti popolari perseguono l'obiettivo di sottoporre al Parlamento e in caso di disaccordo anche al Popolo oggetti che raccolgono un certo sostegno tra i cittadini. Non è invece lo scopo dei diritti popolari quello di essere impiegati per aggirare le decisioni del Parlamento da parte di un numero relativamente esiguo di persone. In determinate situazioni questo potrebbe persino apparire come una sorta di messa in ostaggio del Parlamento. Un abuso o perlomeno un uso eccessivo dei diritti popolari rischia di esasperare i cittadini e di svalutare l'importanza dei diritti popolari stessi, rischiando perfino di indurre qualcuno a spingere verso un inasprimento dei requisiti per l'uso dei diritti popolari»*.

Il Consiglio di Stato si sofferma infine circa il diritto di revoca di *«un'autorità eletta dal Popolo»*. A suo avviso tale strumento deve essere utilizzato soltanto in *«situazioni straordinarie»*, ad esempio per uscire da una grave crisi istituzionale che coinvolge il Consiglio di Stato o un municipio; esso *«non è invece uno strumento per sfiduciare un'autorità, peraltro eletta con il sistema proporzionale»*: non è quindi sufficiente che *«una parte (esigua) di cittadini non condivida la politica delle autorità»*.

Il Consiglio di Stato invita pertanto il Gran Consiglio a respingere tutte e quattro le iniziative parlamentari elaborate.

### 3. GLI APPROFONDIMENTI E LE RIFLESSIONI DELLA COMMISSIONE

#### 3.1 L'audizione con l'iniziativista Simona Arigoni Zürcher

In data 6 luglio 2021 la Commissione ha sentito in audizione l'iniziativista, la quale ha sottolineato che a importarle di più sono senz'altro i due atti parlamentari volti a ridurre il numero di firme per le iniziative popolari e i referendum.

A suo dire, a una diminuzione del numero di firme non corrisponderà necessariamente un incremento di referendum e iniziative. Questa asserzione è stata indirettamente comprovata attraverso la trasmissione alla Commissione di uno stralcio di un articolo apparso su swissinfo.ch nel marzo 2019<sup>1</sup>, nel quale sono riportate le risultanze di uno studio comparato per il periodo 1990-2010 che mostra come vi siano stati Cantoni con un quorum di firme elevato, dove sono riuscite più iniziative che in altri con una soglia più bassa. Tale articolo riprende pure le parole di Lorenz Langer, ricercatore presso l'Università di Zurigo e al Centro per la democrazia di Aarau: «*tendenzialmente un ammorbidimento delle condizioni, dovrebbe far aumentare il numero dei referendum e/o iniziative. Ma non è una regola assoluta. Ci sono pure stati casi in cui si sono registrate diminuzioni*»; la verità è che «*i fattori che determinano il lancio e la riuscita di iniziative e referendum sono molteplici e complessi*».

#### 3.2 L'evoluzione dal 1970 a oggi in merito alla questione del numero di firme da raccogliere e al tempo di raccolta delle stesse

Come precisato nel messaggio governativo, il numero di firme è rimasto costante nel tempo nel Canton Ticino ed è stato aumentato solo a seguito dell'introduzione del suffragio femminile nel 1969, con la concretizzazione avvenuta a livello costituzionale nel 1970: come si può vedere nella tabella riportata qui sotto, in tale occasione il numero di firme è stato portato da 7'000 a 10'000 per le iniziative popolari costituzionali, da 5'000 a 7'000 per le iniziative popolari legislative, da 5'000 a 7'000 per i referendum e da 10'000 a 15'000 per la revoca del Consiglio di Stato.

	iniziativa costituzionale		iniziativa legislativa		referendum		revoca Consiglio di Stato		revoca Municipio (dal 2011)	
	numero firme	numero giorni	numero firme	numero giorni	numero firme	numero giorni	numero firme	numero giorni	numero firme	numero giorni
<i>in precedenza</i>	7'000	60	5'000	60	5'000	30	10'000	60	-	-
revisione parziale Cost. TI (1970)	10'000	60	7'000	60	7'000	30	15'000	60	-	-
revisione totale Cost. TI (1997)	10'000	60	7'000	60	7'000	45	15'000	60	-	-
iniziativa popolare "Più potere al Popolo" (2007)	10'000	60	7'000	60	7'000	45	15'000	60	-	-

<sup>1</sup> Sonia Fenazzi, "Non è possibile che il popolo diriga lo Stato", 1° marzo 2019.

([https://www.swissinfo.ch/ita/strumenti-democratici\\_-non-%C3%A8-possibile-che-il-popolo-diriga-lo-stato-/44777866](https://www.swissinfo.ch/ita/strumenti-democratici_-non-%C3%A8-possibile-che-il-popolo-diriga-lo-stato-/44777866)).

## Rapporto n. 8004 R del 15 febbraio 2022

	iniziativa costituzionale		iniziativa legislativa		referendum		revoca Consiglio di Stato		revoca Municipio (dal 2011)	
	numero firme	numero giorni	numero firme	numero giorni	numero firme	numero giorni	numero firme	numero giorni	numero firme	numero giorni
revisione totale della LEDP (2018)	10'000	100	7'000	100	7'000	60	15'000	60	30% aventi diritto di voto	60
richieste iniziative parlamentari elaborate	-	-	4'000	100	4'000	60	7'000	60	5% aventi diritto di voto	60

Sempre dalla tabella è possibile rimarcare come il numero di giorni abbia conosciuto solo due modifiche dal 1970 a oggi, e cioè:

- nel contesto della revisione totale della Costituzione cantonale (1997), il numero di giorni per i referendum è passato da 30 a 45 giorni;
- nell'ambito della revisione della Legge sull'esercizio dei diritti politici, approvata dal Parlamento il 6 novembre 2018, è stato esteso il tempo di raccolta delle firme da 45 a 60 giorni per i referendum e da 60 a 100 giorni per le iniziative popolari costituzionali e legislative.

### 3.3 La posizione della Commissione

Il Canton Ticino, insieme ai Cantoni Giura e Neuchâtel, risulta effettivamente essere uno dei Cantoni più rigidi in materia di diritti elettorali (sia quanto al numero di firme necessarie in rapporto al numero degli elettori, sia quanto al tempo messo a disposizione della cittadinanza per la raccolta delle firme); il confronto intercantonale annesso al presente rapporto<sup>2</sup> lo dimostra abbastanza chiaramente.

Questo non ha però precluso il fatto che il tasso di riuscita delle iniziative popolari e dei referendum negli ultimi anni fosse (sia) molto elevato. Come si può vedere nella tabella sottostante, tra il 2004 e il 2021 sono riusciti ben 30 referendum su 34 e 51 iniziative popolari (costituzionali e legislative) su 62, per un tasso di riuscita rispettivamente dell'88.2% (referendum) e dell'82.3% (iniziative popolari).

	referendum		iniziative popolari			referendum		iniziative popolari	
	lanciati	riusciti	lanciate	riuscite		lanciati	riusciti	lanciate	riuscite
2004	4	4	2	2	2013	3	1	5	5
2005	3	3	6	6	2014	3	3	4	3
2006	1	1	1	0	2015	2	2	2	2
2007	1	1	7	5	2016	5	5	2	1
2008	1	1	1	3	2017	1	1	5	5
2009	1	1	2	2	2018	3	2	3	2
2010	1	1	4	3	2019	1	1	6	1
2011	0	0	6	5	2020	2	1	2	2
2012	1	1	3	3	2021	1	1	0	0
					<b>Totale</b>	34	30	62	51

<sup>2</sup> Cfr. allegato "Confronto intercantonale: numero di firme e tempo di raccolta delle firme per referendum, iniziative popolari e revoca di Consiglio di Stato e municipi", agosto 2021.

Tali dati dimostrano che nel Canton Ticino, malgrado l'esistenza di soglie piuttosto severe nel confronto intercantonale, continua a essere assicurato:

- sia un uso appropriato dei diritti popolari, con la messa in discussione solo di oggetti o temi che suscitano un certo dibattito nell'opinione pubblica;
- sia un corretto equilibrio tra il legittimo diritto del Popolo di proporre modifiche costituzionali/legislative o di opporsi a decisioni parlamentari e l'importanza istituzionale del Parlamento (che è pur sempre un'autorità eletta direttamente da quest'ultimo e che lo rappresenta), fermo restando che se una decisione del Gran Consiglio è realmente invisa dai cittadini, il numero di firme necessario per il referendum viene raccolto senza alcun problema (lo stesso vale nel caso del lancio di un'iniziativa popolare che tocca veramente un tema sentito).

Chiaro, poi non vi è la controprova che dei parametri relativamente severi in materia di diritti elettorali non portino taluni a desistere dal lanciare iniziative popolari o, soprattutto, referendum per il timore di compiere invano uno sforzo comunque importante in termini di risorse (umane e finanziarie) e di tempo.

Comunque l'argomento forse più importante per opporsi, ora come ora, alle iniziative parlamentari elaborate presentate da Simona Arigoni Zürcher per l'MPS-POP-Indipendenti consiste nel fatto che Parlamento e cittadinanza hanno già accolto pochi anni or sono un'importante modifica della Costituzione cantonale in materia di estensione dei diritti popolari. Più precisamente – nell'ambito della trattazione del messaggio n. 7185 "Revisione totale della Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP)"<sup>3</sup>, con riferimento all'iniziativa parlamentare generica del 22 settembre 2014 "Modifica degli art. 37, 42 e 85 della Costituzione cantonale: iniziativa popolare legislativa, referendum facoltativo e revisione parziale della Costituzione: più voce al popolo"<sup>4</sup> – è stato aumentato il tempo di raccolta delle firme da:

- da 45 a 60 giorni per i referendum (modifica dell'art. 42 Cost. TI);
- da 60 a 100 giorni per le iniziative popolari legislative e costituzionali (modifica degli artt. 37 cpv. 3, 83 cpv. 2 e 85 cpv. 4 Cost. TI).

Tale estensione del tempo di raccolta è stata il frutto di un compromesso trovato, a fatica e dopo lunghissime e complesse discussioni, dapprima in seno all'ex Commissione speciale Costituzione e diritti politici e poi a livello di Gran Consiglio; il popolo ha approvato le modifiche costituzionali a larghissima maggioranza (con il 79% di sì) in occasione della votazione cantonale del 10 febbraio 2019. Chiaro, con il senno di poi, sarebbe forse stato meglio procedere con una riduzione del numero necessario di firme, così da non aumentare l'attesa delle crescite in giudicato (in relazione ai referendum); ma la discussione di allora ha portato a trovare convergenza sull'estensione del tempo di raccolta.

Ora, andare ancora a discutere di modifiche costituzionali su un tema del genere, dopo solo tre anni dalla votazione popolare, pare essere controproducente, oltreché irrispettoso nei confronti di una cittadinanza appena chiamata alle urne sull'argomento e che si è

<sup>3</sup> La revisione della LEDP uscita dai lavori dell'ex Commissione speciale Costituzione e diritti politici è stata accolta dal Gran Consiglio a larga maggioranza in data 6 novembre 2018.

<sup>4</sup> L'iniziativa di Sergio Morisoli traeva spunto dalle richieste dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata del 18 aprile 2005 "Più potere al Popolo con diritti popolari agevolati", che chiedeva di ridurre sensibilmente il numero di firme necessarie per il deposito di una domanda di iniziativa o di referendum e di estendere i termini per la raccolta delle firme, l'iniziativa popolare è stata respinta con il 50.8% di voti contrari.

espressa chiaramente al riguardo; ciò a maggior ragione se si considera il risultato comunque positivo per i diritti popolari ottenuto a seguito di un lavoro di condivisione davvero notevole all'interno delle varie forze politiche presenti in Parlamento.

Non si può "giocare" alla lotteria con riferimento a un tema così importante, proponendo soglie alla rinfusa tanto per cercare e trovare visibilità senza alcun interesse concreto a che queste possano essere discusse e accolte, per di più attraverso la presentazione di atti parlamentari che non argomentano in alcun modo le richieste ivi contenute; è una questione di serietà nell'esercizio del proprio lavoro di parlamentari, così come di rispetto nei confronti delle istituzioni tutte (Popolo, Parlamento e Consiglio di Stato); questo vale per le presenti quattro iniziative parlamentari elaborate, ma pure per altri atti parlamentari emananti da tutte le forze politiche rappresentate in Gran Consiglio. È inutile girarci attorno, siamo confrontati con un fenomeno crescente di atti parlamentari che sempre di più vengono elaborati solo per essere ripresi dai media on-line o dalla carta stampata – e quindi trovare spazio mediatico e, di conseguenza, possibilmente condivisione presso l'elettorato, di qualsiasi provenienza esso sia – senza alcun reale interesse che vengano veramente discussi e magari accolti a beneficio della cittadinanza o di parte di essa.

Infine, per quanto concerne la questione della revoca del Consiglio di Stato e dei municipi; la Commissione rimarca il pericolo di una riduzione del numero di firme, perché questa è una misura straordinaria che deve essere usata solamente in casi estremi, cioè in cui vi è una grave crisi istituzionale. Bisogna pertanto assolutamente evitare di rendere troppo agevole la facoltà di sfiduciare un'autorità, perché altrimenti saremmo confrontati, a ogni legislatura, con più tentativi di revocare municipi o il Consiglio di Stato, e questo unicamente a scopi di mera opportunità elettorale.

#### 4. CONCLUSIONI

Ai sensi dei considerandi espressi nel presente rapporto, in particolare al capitolo 3.3, la Commissione Costituzione e leggi invita il Gran Consiglio a respingere le quattro iniziative parlamentari elaborate presentate da Simona Arigoni Zürcher per l'MPS-POP-Indipendenti volte a diminuire il numero di firme necessarie per i referendum, le iniziative popolari costituzionali e legislative nonché la revoca del Consiglio di Stato e dei municipi.

Per la Commissione Costituzione e leggi:

Sabrina Aldi, relatrice

Buzzini - Censi - Corti - Filippini - Gendotti - Genini -

Ghisolfi - Imelli - Käppeli - Lepori C. - Lepori D. -

Passardi - Ris - Stephani - Terraneo - Viscardi

Allegato:

Documento "Confronto intercantonale: numero di firme e tempo di raccolta delle firme per referendum, iniziative popolari e revoca di Consiglio di Stato e municipi", agosto 2021