

Rapporto

numero

data

competenza

15 aprile 2025

DIPARTIMENTO DELLE FINANZE E DELL'ECONOMIA

**della Commissione gestione e finanze
sull'iniziativa popolare legislativa elaborata 29 marzo 2024 presentata
da Raoul Ghisletta (primo proponente) e cofirmatari denominata "Sì
all'abolizione del decreto "Morisoli" alla base degli inaccettabili tagli
cantionali 2024- 2025"**

Esame di ricevibilità (art. 38 Cost./TI)

I. L'INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA ELABORATA

1. La domanda di iniziativa popolare legislativa elaborata

La domanda di iniziativa popolare legislativa elaborata "Sì all'abolizione del decreto "Morisoli" alla base degli inaccettabili tagli cantionali 2024- 2025" è stata depositata il 29 marzo 2024. In data 2 aprile 2024 la Cancelleria dello Stato ha stabilito (FU n. 64/2024 del 2 aprile 2024, pag. 7) quale termine per la raccolta delle firme (art. 119 cpv. 4 LEDP) il periodo dal 02 aprile 2024 al 10 luglio 2024.

Le promotrici e i promotori dell'iniziativa sono Raoul Ghisletta (rappresentante), Fausto Calabretta, Edoardo Cappelletti, Adriano Merlini, Michela Pedersini, Antonella Scianna, Stefano Testa.

2. Il testo dell'iniziativa popolare

Il testo dell'iniziativa popolare è il seguente:

"che venga abrogato con effetto immediato il Decreto legislativo concernente il pareggio del conto economico entro il 31 dicembre 2025 con misure di contenimento della spesa e senza riversamento di oneri sui Comuni".

3. La riuscita dell'iniziativa popolare

In data 8 agosto 2024 (FU del 9 agosto 2024) la Cancelleria dello Stato ha accertato che le firme valide raccolte a sostegno della domanda di iniziativa popolare legislativa elaborata ammontavano a 8'372.

L'iniziativa è stata pertanto dichiarata riuscita e gli atti relativi sono stati trasmessi al Gran Consiglio per le sue incombenze.

L'esame dell'iniziativa è stato assegnato dal Gran Consiglio alla Commissione della gestione e delle finanze in occasione della seduta del 16 settembre 2024.

II. I LAVORI COMMISSIONALI

In data 11 marzo 2025 la Commissione ha incaricato il consulente giuridico del Gran Consiglio, avv. Roberto Di Bartolomeo, di allestire un parere legale in merito alla ricevibilità dell'iniziativa; il parere dell'avv. Roberto Di Bartolomeo, trasmesso alla Commissione il 7 aprile 2024, è allegato al presente rapporto.

La Commissione ha discusso la questione della ricevibilità durante le sedute dell'8 aprile 2024 e del 15 aprile 2024.

III. L'ESAME DI RICEVIBILITÀ

1. Principi generali

L'art. 38 della Costituzione cantonale (Cost./TI) assegna al Gran Consiglio il compito di esaminare la ricevibilità delle iniziative popolari legislative.

2. Ricevibilità

Art. 38

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

Nella presente fase si tratta, quindi, soltanto di statuire sulla ricevibilità di un'iniziativa popolare legislativa elaborata, verificandone in particolare la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità.

Si ricorda che, secondo la giurisprudenza e con riferimento al tema della ricevibilità, il testo di un'iniziativa deve essere interpretato in modo oggettivo, ossia come potevano comprenderlo i cittadini ai quali era destinato. Di contro, l'interpretazione personale dei promotori e redattori dell'iniziativa non è determinante, soprattutto se essa è data in parte a posteriori (sentenza 1C.186/2011 del 16 aprile 2012 consid. 3.2 in re L. e G.B. contro Consiglio di Stato del Cantone Ticino; DTF 121 I 357 consid. 4b pag. 362; sentenza 1P.150/2003 del 5 dicembre 2003 consid. 4.5, in RtiD I-2004 n. 48 pag. 159).

3. Conformità al diritto superiore

Secondo la costante prassi, di regola, un'iniziativa popolare cantonale, indipendentemente dalla sua formulazione, deve rispettare le condizioni materiali che le sono imposte: in particolare non deve contenere nulla che contrasti con il diritto superiore, sia esso cantonale, federale o internazionale.

In tale ambito occorre ricordare che non sono soltanto le disposizioni cogenti del diritto internazionale che pongono limiti sostanziali alle iniziative cantonali: secondo l'art. 139 cpv. 3 della Costituzione federale (Cost.), una tale limitazione vale in effetti unicamente per le iniziative popolari per la revisione parziale della Cost., norma non applicabile alle iniziative cantonali. Queste ultime devono invece essere compatibili senza riserve con il diritto superiore (si veda, ancora recentemente, la sentenza del Tribunale federale del 3 giugno 2016, inc. n. 1C_844/2013, consid. 3.1 e i riferimenti giurisprudenziali e dottrinali ivi citati).

L'autorità chiamata a esaminare la validità materiale di un'iniziativa deve interpretarne i termini nel senso più favorevole agli iniziativaisti; quando, applicando i metodi interpretativi riconosciuti, il testo di un'iniziativa si presti a un'interpretazione conforme al diritto superiore, essa deve essere dichiarata valida e sottoposta al voto popolare. L'interpretazione conforme deve permettere di evitare, in quanto possibile, le dichiarazioni di nullità (idem, consid. 3.2).

Questo è il senso del detto "in dubio pro populo", secondo cui un testo che non ha un senso univoco deve essere interpretato in maniera tale da favorire l'espressione del voto popolare. Questa massima in materia di diritti politici si presta ugualmente alla concretizzazione del principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 3 Cost.), secondo cui l'intervento dello Stato deve comportare il minor pregiudizio possibile ai diritti dei cittadini e le decisioni di irricevibilità siano il più possibile limitate a vantaggio della soluzione più favorevole agli iniziativaisti. In questo modo, quando soltanto una parte dell'iniziativa risulti irricevibile, la parte restante può nondimeno mantenere, in quanto tale, la sua validità, qualora essa costituisca un insieme coerente, possa ancora corrispondere alla volontà degli iniziativaisti e rispetti di per sé il diritto superiore (idem, consid. 3.3).

L'iniziativa propone di abrogare il Decreto legislativo concernente il pareggio del conto economico entro il 31 dicembre 2025 con misure di contenimento della spesa e senza riversamento di oneri sui Comuni approvato in votazione popolare il 15 maggio 2022.

Come rettamente considerato dall'avv. Di Bartolomeo, *"al momento della sua adozione, il decreto legislativo non incontrava ostacoli derivanti dal diritto federale. Non vi sono quindi, a fortiori, impedimenti giuridici alla sua abrogazione, giacché l'ordinamento federale non impone ai Cantoni strumenti normativi vincolati nella forma o nel contenuto per il perseguimento dell'equilibrio di bilancio. Ne consegue che la revoca del decreto in parola rientra pienamente nella discrezionalità normativa riconosciuta al Cantone, nel rispetto dell'autonomia costituzionale garantita dal diritto superiore"* (parere, pag. 6).

In altri termini, ciò che il popolo ha adottato (con il voto del 15 maggio 2022), il popolo può anche abrogarlo.

In definitiva l'iniziativa in oggetto rispetta il requisito della conformità al diritto superiore.

4. Unità della forma e unità del rango

Quando il diritto cantonale – come in Ticino – consacra l'iniziativa popolare non solo sotto la forma di una proposta concepita in termini generali, ma anche sotto la forma di un progetto redatto in tutte le sue parti, gli autori dell'iniziativa devono optare per una o l'altra di queste due forme (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse, Volume I: L'Etat*, 3. ed., n. 863).

Un'iniziativa deve inoltre, in linea di principio, limitarsi o al livello della costituzione o a quello della legge, ma non può mescolare i due livelli. Questa esigenza deriva dalla libertà di voto, poiché il cittadino deve sapere se si pronuncia su una modifica costituzionale o semplicemente legislativa e, se del caso, ha il diritto di pronunciarsi separatamente sulle due domande (idem, n. 865).

L'avv. Di Bartolomeo rileva correttamente che, *"sebbene il testo dell'iniziativa non riproduca integralmente il contenuto normativo del decreto legislativo oggetto della richiesta di abrogazione, né menzioni espressamente le singole disposizioni coinvolte, la formulazione risulta sufficientemente chiara e specifica da identificare con precisione l'oggetto della proposta"* (parere, pag. 3), in particolare l'integrale abrogazione del Decreto

legislativo del 19 ottobre 2021; la stessa può quindi essere considerata come elaborata, dicitura che peraltro risulta sul formulario di raccolta delle firme.

Se ne deve quindi concludere che l'iniziativa propone unicamente modifiche legislative ed è interamente allestita nella forma elaborata.

Il requisito dell'unità della forma e quello dell'unità del rango sono rispettati; da questo profilo l'iniziativa è quindi ricevibile.

5. Unità della materia

La libertà di voto sancita all'art. 34 cpv. 2 Cost. esige che le votazioni siano organizzate in modo tale che la volontà degli aventi diritto di voto possa esercitarsi liberamente, in particolare senza pressioni né influenze esterne. Ciò implica, in particolare, che ogni cittadino deve potersi formare la propria opinione nel modo più libero possibile ed esprimere conseguentemente la sua scelta (DTF 137 II 200 consid. 2.1, 131 I 126 consid. 5.1).

Secondo la prassi costante del Tribunale federale, l'esigenza dell'unità della materia – che rende effettivi questi principi – vieta di riunire, nel medesimo oggetto sottoposto a scrutinio popolare, più proposte di natura o scopi diversi, che forzerebbero il cittadino ad approvarlo o a respingerlo globalmente, malgrado egli ne condivida solo una parte (DTF 137 I 200 consid. 2.2).

Bisogna quindi che, per chi dovrà esprimersi al voto, l'iniziativa non sia formulata in modo tale che un cittadino possa dividerne alcune parti, mentre altre meno ed essere in qualche modo spinto a esprimersi su una materia che per lui non è uniforme e che gli pone dei problemi al momento del voto. A tale riguardo si ricorda che il Tribunale federale esige l'esistenza di un rapporto intrinseco e di un'unità di scopo tra le diverse parti dell'iniziativa sottoposta al voto popolare e quindi di un rapporto di connessione tra i vari temi, che faccia apparire come oggettivamente giustificata la loro riunione in una sola iniziativa e in una sola domanda sottoposta al voto (DTF 99 Ia 636).

Un'iniziativa non presenta unità di materia se propone contemporaneamente misure di natura fiscale, sociale, di tipo formativo o di politica del lavoro. Allo stesso modo può dirsi se un'iniziativa si presenta come un programma politico.

Nel caso concreto l'iniziativa chiede di abrogare con effetto immediato il Decreto legislativo concernente il pareggio del conto economico entro il 31 dicembre 2025, con misure di contenimento della spesa e senza riversamento di oneri sui Comuni”.

La Commissione condivide la valutazione dell'avv. Di Bartolemo secondo cui l'iniziativa, nella misura in cui propone di abrogare interamente il Decreto legislativo del 19 ottobre 2021, *“propone di intervenire su di un singolo aspetto [...] di modo che il cittadino, ragionevolmente, non si troverebbe ostacolato nell'espressione del suo voto”* (parere, pag. 5); il medesimo cittadino, del resto, si è già liberamente espresso il 15 maggio 2022 a favore dell'adozione del Decreto legislativo e potrebbe quindi altrettanto liberamente esprimersi anche sulla sua abrogazione.

In definitiva l'iniziativa in oggetto rispetta il requisito dell'unità della materia.

6. Attuabilità

L'ultimo punto da verificare è quello dell'attuabilità.

L'attuabilità della domanda, quale ultimo requisito materiale di ricevibilità ed espressione di un principio generale del diritto, esige che, in caso di accettazione da parte del corpo elettorale, l'iniziativa possa essere effettivamente realizzata entro un termine ragionevole. Questa esigenza – dai risvolti invero più teorici che pratici – s'interpreta in modo molto ampio, tanto che non basta che un'iniziativa sia irragionevole, inopportuna o addirittura estremista, per dichiararla inattuabile. Occorre, piuttosto, che l'inattuabilità sia manifesta, sostanziale e che l'ostacolo alla sua realizzazione sia insormontabile. Per la dottrina, l'inattuabilità va ammessa solo con grande cautela e solo in casi in cui il testo dell'iniziativa contenga condizioni fra loro contraddittorie o che sia formulato in modo incomprensibile, rispettivamente che esso risulti altrimenti in contrasto con le regole fondamentali della logica e della natura («*il faut que l'obstacle soit absolu, manifeste et de nature matérielle*»; «*que le défaut soit hors de doute et qu'il ressorte du texte lui-même*»; «*l'impossibilité doit enfin résulter de la situation juridique ou des faits*»; E. GRISEL, Initiative et référendum populaires, Berna, 2004, n. 692, 694 e 695).

Come emerge dal parere dell'avv. Di Bartolomeo, l'iniziativa in esame rappresenta un caso limite poiché chiede di abrogare un Decreto legislativo che, in base al suo art. 3 cpv. 2, *“cessa con l'approvazione del Consuntivo 2025 da parte del Gran Consiglio”*.

In caso di rifiuto del Gran Consiglio di abrogare il Decreto legislativo, un'eventuale votazione popolare, ancorché organizzata in tempi relativamente rapidi, giungerebbe quindi a ridosso della scadenza del Decreto legislativo o, se i tempi dovessero essere lunghi, addirittura dopo l'approvazione del Consuntivo 2025, di modo che – come indica correttamente l'avv. Di Bartolomeo – *“rischierebbe di risultare priva di oggetto, determinando una situazione di inattuabilità sopravvenuta”* (parere, pag. 8) sulla base dell'attuale giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 101 IA 354).

Ma vi è di più, il Consuntivo 2025 riguarda evidentemente le entrate/uscite intervenute nel 2025; questo significa che un'eventuale approvazione popolare, per avere una qualche portata, dovrebbe necessariamente avvenire prima del 31 dicembre 2025, ritenuto che eventuali decisioni prese dal Gran Consiglio dopo il 31 dicembre 2025 non dovrebbero avere, in linea di principio, effetti sul Consuntivo 2025 (in linea teorica potrebbero forse entrare in considerazione modifiche legislative retroattive a favore dei cittadini).

In tale prospettiva, se anche l'iniziativa popolare fosse posta in votazione il 28 settembre 2025 (prima data utile tra quelle previste dalla Confederazione), un'eventuale abrogazione del Decreto legislativo avrebbe effetto per ca. 3 mesi; se l'iniziativa popolare fosse posta in votazione il 30 novembre 2025 (seconda data utile), l'ambito applicativo sarebbe di appena un mese.

L'iniziativa, anche in caso di approvazione popolare, rischierebbe quindi di avere un impatto estremamente ridotto.

Ciò premesso, allo stadio attuale non vi sono comunque motivi per ritenere che l'iniziativa sia divenuta completamente inattuabile; il suo limitato impatto non è in effetti un motivo sufficiente per ritenerla irricevibile.

Il requisito dell'attuabilità, allo stadio attuale, è quindi adempiuto.

IV. CONCLUSIONI

Per i motivi indicati in precedenza, l'iniziativa rispetta il requisito della conformità al diritto superiore, rispetta il requisito dell'unità della forma e dell'unità del rango, rispetta il requisito dell'unità della materia e, allo stadio attuale, rispetta il requisito dell'attuabilità.

La Commissione della gestione e delle finanze invita quindi il Gran Consiglio a dichiarare ricevibile l'iniziativa popolare legislativa elaborata "Sì all'abolizione del decreto "Morisoli" alla base degli inaccettabili tagli cantonali 2024- 2025".

Per la Commissione gestione e finanze:

Maurizio Agustoni, relatore
Bignasca - Bourgoin - Caroni -
Dadò - Durisch - Ferrara - Gendotti -
Guerra - Piccaluga - Renzetti -
Sirica - Soldati - Speciali

Allegato (consultabile sul sito [ti.ch/gc](https://www.ti.ch/gc)):

- parere del Consulente giuridico del Gran Consiglio del 7 aprile 2025

Rapporto del 15 aprile 2025

INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA ELABORATA

presentata il 29 marzo 2024 denominata “Sì all’abolizione del decreto “Morisoli” alla base degli inaccettabili tagli cantonali 2024-2025”

**IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO**

- vista l’iniziativa popolare legislativa elaborata del 2 aprile 2024 che chiede venga abrogato con effetto immediato il decreto legislativo concernente il pareggio del conto economico entro il 31 dicembre 2025 con misure di contenimento della spesa e senza riversamento di oneri sui Comuni;
- richiamati l'articolo 38 della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 e la Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998;
- visto il rapporto del 15 aprile 2025 della Commissione gestione e finanze;
- dopo discussione,

decreta :

I

L'iniziativa popolare legislativa elaborata presentata il 29 marzo 2024, “Sì all’abolizione del decreto “Morisoli” alla base degli inaccettabili tagli cantonali 2024- 2025” è dichiarata ricevibile.

II

La presente decisione è pubblicata nel Foglio ufficiale.

III

Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico (art. 82 e segg. della Legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005) al Tribunale federale, Losanna.