

Rapporto

numero	data	Dipartimento
	10 dicembre 2014	EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT
Concerne		

della Commissione della legislazione sull'iniziativa parlamentare 25 giugno 2014 presentata nella forma generica da Michele Guerra "Basta con gli abusi sui fondi provento di lotterie"

I. INTRODUZIONE

L'iniziativa parlamentare in esame è stata depositata lo scorso 25 giugno dal gruppo parlamentare della Lega dei ticinesi; primo firmatario il collega Michele Guerra. Riferendosi alle discussioni in corso a quel momento sul credito di 3.5 milioni di franchi a favore della partecipazione del Cantone all'Expo 2015 di Milano (credito poi caduto in votazione popolare, a seguito di referendum, lo scorso 28 settembre) e al fatto che, in vista appunto del referendum, il Consiglio di Stato avesse deciso di assicurare parte del finanziamento facendo capo al Fondo Swisslos, l'atto parlamentare definisce abusiva tale decisione e propone pertanto:

- «- *che sia integralmente aggiornata la legislazione in materia di lotterie alla luce del concordato intercantonale;*
- *che le basi legali principali relative ai fondi siano iscritte nella legge;*
- *che le erogazioni di tali fondi siano per legge pubblicate ogni anno in forma dettagliata;*
- *che i sussidi superiori ai fr. 1'000'000.- unico o fr. 250'000.- per quattro anni siano soggetti a referendum facoltativo;*
- *che i sussidi superiori ai fr. 100'000.- siano imperativamente decisi dal Gran Consiglio, previo rapporto della competente Commissione;*
- *che i sussidi superiori ai fr. 10'000.- siano imperativamente decisi dal Consiglio di Stato».*

II. L'ESAME COMMISSIONALE

La scrivente Commissione ha provveduto all'esame della questione, sentendo in un primo tempo - nel corso della sua seduta dell'8 ottobre - il primo firmatario dell'iniziativa, collega Guerra. Quest'ultimo ha ribadito le argomentazioni figuranti nell'atto parlamentare e sottolineato in particolare che, a suo giudizio, il problema sarebbe di rilevante natura politica. Sempre a suo parere il Governo, in presenza di una domanda di referendum, non avrebbe neppure dovuto ipotizzare di "aggirare" l'eventuale decisione popolare negativa facendo capo al Fondo Swisslos. Il portavoce degli iniziativaisti ritiene pertanto che la legislazione in materia - retta da un semplice regolamento - sia carente e di dubbia conformità al principio di legalità. A suo giudizio essa va perciò riveduta, al fine di renderla più trasparente, onde evitare possibili sprechi di denaro pubblico nella gestione dei Fondi, consentendo pure - al di là di un certo importo - che anche il Legislativo (e se del caso il

popolo) possa decidere dell'utilizzo di tali mezzi, anziché lasciar decidere tutto dal Governo e dai suoi funzionari. Il primo firmatario dell'iniziativa si è comunque detto non contrario a rivedere verso l'alto le cifre indicate nell'atto parlamentare (che, trattandosi di un'iniziativa generica, sono solo indicative), purché la richiesta principale - quella del "passaggio parlamentare" dei contributi di maggiore entità - venga accolta.

Nella successiva seduta del 22 ottobre, la Commissione ha invece sentito il Consigliere di Stato Manuele Bertoli, Direttore del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport, al quale è demandata l'amministrazione del Fondo Swisslos. Premesso che, trattandosi di un'iniziativa generica, il Governo non intende esprimersi sull'atto parlamentare, il consigliere di Stato si è limitato ad illustrare la situazione relativa alla gestione dei fondi Swisslos e Sport-Toto, contestando tuttavia energicamente che si possa parlare di abusi o di scarsa trasparenza, dal momento che i rendiconti del Fondo Swisslos e del Fondo Sport-toto sono pubblicati da diversi anni in forma dettagliata sul sito internet del Cantone.

Nel prosieguo della sua esposizione, il Consigliere di Stato Bertoli ha precisato che lo "Swisslos" esiste fin dal 1923 e che ad esso partecipano i Cantoni svizzero-tedeschi e il Ticino, come pure il Principato del Liechtenstein. Ogni partecipante ha la facoltà di stabilire le norme per la gestione dei fondi (diversamente dalla Loterie romande, per la quale le decisioni sono prese da una Commissione intercantonale). Anche per lo "Swisslos" esiste comunque un organismo di vigilanza sull'operato dei Cantoni. Le decisioni circa la gestione dei fondi sono di competenza degli Esecutivi cantonali o, per delega, dei servizi dell'Amministrazione (salvo nei Cantoni di Berna e di Zurigo, dove oltre un certo importo è chiamato a pronunciarsi anche il Legislativo).

Le cifre in gioco

Per meglio entrare in argomento, aggiungiamo alcune informazioni relative agli importi globali dello "Swisslos". Si tratta in effetti di somme considerevoli. Dalle informazioni fornite dal Dipartimento risulta infatti che l'utile d'impresa per l'anno 2013 (ultimi dati a disposizione) ha sfiorato i quattrocento milioni di franchi (più esattamente 398'254'256 franchi), con un aumento di oltre quaranta milioni - pari a oltre il 10% - rispetto all'anno precedente (356'620'820 franchi). Tolte le somme destinate a scopi precisi definiti dalla legge (ad es. pagamenti alla Società dello Sport-toto, devoluzione al Fondo per la lotta contro il gioco patologico, ecc.), sono stati distribuiti fra i Cantoni e il Principato del Liechtenstein quasi 337 milioni di franchi, di cui 20'973'202 franchi al nostro Cantone, con un aumento di circa 700 mila franchi rispetto all'esercizio precedente.

La ripartizione avviene nella misura del 50% in base alla popolazione e per l'altro 50% in base alle cifre giocate. La somma è poi ripartita in ragione dei $\frac{3}{4}$ al Fondo Swisslos e di $\frac{1}{4}$ al Fondo Sport-toto. Entrambi dispongono di ingenti riserve: il Fondo Swisslos circa 18 milioni di franchi, l'altro poco meno di 14 milioni (circa il 60% delle riserve è tuttavia già vincolato alla copertura finanziaria di impegni già assunti).

L'Ufficio fondi Swisslos e Sport-Toto emette circa 700 decisioni all'anno, nella maggior parte dei casi per importi modesti, inferiori ai mille franchi, che ricadono quindi sotto la competenza del capoufficio. La lista integrale delle decisioni è pubblicata annualmente ed è reperibile su internet.

I beneficiari di grossi importi sono pochissimi: l'Orchestra della Svizzera italiana (che riceve quattro milioni di franchi complessivamente), il Festival del film di Locarno, il

complesso delle Federazioni sportive (per un importo globale di 1.5 milioni di franchi annui). In casi particolari vengono poi concessi contributi straordinari di entità cospicua, come quello recente relativo al Palacinema di Locarno (finanziato con circa tre milioni) o il previsto rinnovo dello stadio della Valascia.

Altre informazioni

I Fondi Swisslos e Sport-toto sono fondi di diritto privato gestiti dal Cantone per finanziare o sussidiare opere di pubblica utilità e d'interesse generale. Gli aiuti finanziari possono essere assegnati solo se non sono previsti interventi dello Stato sotto altra forma, né possono inoltre essere concessi per adempiere obblighi di enti di diritto pubblico.

Per essere più precisi, il Fondo Swisslos serve a finanziare o sussidiare opere di beneficenza o di interesse generale (ad esempio attività culturali d'importanza regionale e cantonale, attività sociali d'interesse collettivo e attività a carattere civile d'importanza regionale e cantonale). Il Fondo Sport-toto è invece destinato al promovimento dello sport in ambito federativo, a favore della popolazione in genere, e dei giovani in particolare, nelle discipline sportive riconosciute dall'Associazione Olimpica Svizzera. L'Ufficio che si occupa dei due fondi gestisce anche il Fondo FilmPlus della Svizzera italiana, che ha una dotazione annua di circa 400 mila franchi, e il Fondo per la lotta al gioco patologico, che ha una dotazione circa 200 mila franchi annui.

Le richieste di contributi al Fondo Swisslos sono decise sentito il parere della Commissione culturale cantonale, rispettivamente della Commissione fondi sociali del DSS e (in caso di attività o progetti specifici) di eventuali altri servizi dello Stato. In casi particolari, il Consiglio di Stato decide direttamente su proposta del DECS. Entrambi i Fondi sono comunque retti da regolamenti cantonali. Quello sui fondi Sport-Toto è stato adottato durante la scorsa legislatura; quello sui fondi Swisslos nel 2012. Entrambi fissano i criteri decisionali, i limiti di competenza e i margini di manovra dei servizi. Attualmente, per contributi fino a diecimila franchi decide il capufficio, tra i dieci e i trentamila franchi il caposezione, mentre fra i trenta e i centomila franchi decide il capo del DECS; oltre quella cifra il Consiglio di Stato.

Alla base vi è la Legge cantonale sulle lotterie e giochi d'azzardo del 4 novembre 1931. A tenore della stessa, il Consiglio di Stato può concludere con i Governi di altri Cantoni convenzioni aventi per scopo il coordinamento delle rispettive autorizzazioni per grandi lotterie. Attualmente è pure in vigore la *Convenzione intercantonale sulla sorveglianza, l'autorizzazione e la ripartizione dei proventi delle lotterie e scommesse gestite sul piano intercantonale*, del 7 gennaio 2005, basata sull'accordo del 1937 sulla sorveglianza, l'autorizzazione e la ripartizione dei proventi delle lotterie e delle scommesse, che a sua volta si basa sulla Legge federale sulle lotterie e scommesse del 1923.

Nel marzo 2012 il popolo e i Cantoni hanno però accettato il controprogetto all'iniziativa popolare *Per giochi in denaro al servizio del bene comune*, che sancisce (art. 106 della Costituzione federale) il principio che i proventi delle lotterie possono essere utilizzati solo per progetti di pubblica utilità. Le competenze esecutive rimangono ai Cantoni. Il nuovo articolo costituzionale troverebbe la sua concretizzazione nell'avamprogetto di legge federale sui giochi in denaro, posto in consultazione nel maggio di quest'anno dal Dipartimento e che dovrebbe entrare in vigore dal 1° gennaio 2018; testo che riunisce le disposizioni attualmente stabilite in due leggi federali (sulle lotterie, risp. sul gioco d'azzardo e le case da gioco).

Per quanto riguarda il nostro Cantone, il Consiglio di Stato ha formalizzato il 19 agosto u.s. la sua presa di posizione sull'avamprogetto. Con l'entrata in vigore del nuovo diritto federale dovranno essere adattate le norme legislative cantonali e la Convenzione.

III. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Al termine delle due audizioni citate e preso atto delle altre informazioni qui succintamente riportate, la Commissione ha discusso ampiamente il tema in oggetto. Pur partendo da considerazioni non tutte convergenti e a prescindere da ogni giudizio sulla "vicenda Expo", **la Commissione è del parere che l'iniziativa, nella misura in cui intende coinvolgere il Legislativo - e indirettamente il popolo - nelle decisioni di spesa oltre una data somma, sia da accogliere.** E ciò pur considerato che il Parlamento può già oggi "dire la sua" in occasione della discussione sui conti consuntivi dello Stato, che le comprendono. Un conto è però la "supervisione" sui consuntivi; tutt'altra cosa - e ben più incisiva - è invece decidere su richieste puntuali. L'idea di rinviare il tutto a dopo il 2018 non trova invece sufficienti consensi.

Qualche commissario è del parere che parlare di "denaro pubblico", trattandosi di soldi provenienti non dalle imposte ma da altre fonti, sia improprio. Evidentemente, l'aspetto terminologico non è però determinante, e comunque, trattandosi di soldi gestiti dallo Stato, la definizione appare giustificata.

Qualche altro commissario è invece del parere che l'attribuzione di potere decisionale a un funzionario (capufficio) non sia accettabile. La maggioranza della Commissione è tuttavia del parere che, per motivi di praticità, come avviene del resto anche a livello comunale, per importi di modesta entità il principio della delega sia giustificato, pena un eccesso di burocrazia, col rischio di intasare l'attività del collegio governativo; tanto più che la responsabilità politica delle decisioni dei "subordinati" ricade comunque sul capo del Dipartimento, che ha pur sempre la possibilità di controllare ogni decisione. In ogni caso, per quanto è, o rimarrà, di competenza del Governo, la Commissione - in virtù del principio della separazione dei poteri - non ritiene di doversi esprimere sui criteri di applicazione delle deleghe.

Il tema di pertinenza del Legislativo è invece quello dei contributi di portata significativa. Fermo restando che stabilire un limite oltre il quale una spesa sia da considerare "importante" è evidentemente difficile, a parere della Commissione - per analogia con le norme vigenti in altri ambiti - **appare ragionevole fissare detto limite a mezzo milione (cinquecentomila franchi), tanto per i contributi del Fondo Swisslos quanto per quelli dello Sport-Toto.** Ovviamente - come per gli altri crediti - il diritto di referendum "scatta" solo per gli importi superiori al milione.

A nostro modo di vedere, quella proposta è una somma né troppo elevata né troppo bassa (fra parentesi è la stessa somma che sottostà a decisione parlamentare nel Canton Zurigo, mentre nel Canton Berna il limite per il "passaggio parlamentare" è di due milioni di franchi). Un limite inferiore rischierebbe infatti di "sovraccaricare" il Gran Consiglio. Un limite superiore, viceversa, comporterebbe il rischio di sottrargli decisioni anche importanti.

Né vale l'obiezione che la proposta rallenterebbe i tempi decisionali. Nei rari casi di contributi di una certa consistenza, la procedura è peraltro già oggi complicata, per cui la nuova norma non dovrebbe influire in modo significativo sui tempi di evasione. Il

passaggio parlamentare (con possibilità di referendum facoltativo) rappresenterebbe inoltre un ulteriore, opportuno esempio di trasparenza dell'attività dello Stato.

IV. CONCLUSIONI

Per i motivi detti, invitiamo il Gran Consiglio ad approvare l'iniziativa parlamentare generica in oggetto ai sensi dei considerandi e nei limiti indicati, incaricando il Consiglio di Stato di proporre in tempi ragionevoli una modifica di legge in tal senso.

Per la Commissione della legislazione:

Franco Celio, relatore

Agustoni - Corti - Franscella - Galusero - Giudici -

Martinelli Peter - Mellini - Minotti - Paparelli -

Pedrazzini - Ponzio-Corneo - Rückert