Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
	15 gennaio 2015	FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa parlamentare 17 febbraio 2014 presentata nella forma generica da Sergio Morisoli "Revisione parziale della Costituzione cantonale: introduzione del referendum finanziario obbligatorio"

1. L'INIZIATIVA

L'iniziativista propone, ex art. 96 LGC, una revisione parziale della Costituzione cantonale, affinché venga introdotto il referendum finanziario obbligatorio in materia di nuove spese di gestione corrente e di investimento.

Egli motiva detta iniziativa partendo dalle seguenti considerazioni:

"- tenuto conto del voto dello scorso lunedì 27 gennaio 2014 del Gran Consiglio favorevole a introdurre nella Costituzione il principio del "moltiplicatore cantonale di imposta" (vedi messaggio del Governo per il freno ai disavanzi e relativi rapporti commissionali);
- visto che la situazione finanziaria del Cantone sta peggiorando velocemente;
- preso atto che difficilmente in tempi brevi Governo e Parlamento riusciranno a dotarsi di uno strumento valido e concordato per il controllo della crescita della spesa, che è il vero problema e non quello delle entrate;
- per evitare scontri lunghi e inutili sui modelli proposti finora (freno spesa vs. moltiplicatore d'imposta);"

Ciò considerato il collega Sergio Morisoli con questa iniziativa invita il Gran Consiglio a elaborare un articolo costituzionale nuovo o a completare quello che già prevede il referendum finanziario facoltativo, inserendo dei limiti ragionevoli di spesa a partire dai quali entra in vigore l'obbligatorietà del referendum.
A suo giudizio diversi studi avrebbero dimostrato che nel modello federalista elvetico lo strumento del referendum finanziario obbligatorio avrebbe permesso, nei Cantoni che lo prevedono, di tenere sotto controllo la spesa e il debito in modo efficace ed efficiente, nonché di mantenere una pressione fiscale attrattiva. E soprattutto di consentire ai cittadini di decidere direttamente certe spese e se pagarle.

Detta iniziativa di fatto ricalca quella dello stesso Sergio Morisoli di data 25 novembre 2013 (IG538)[1] con la quale egli proponeva di introdurre il principio del referendum finanziario obbligatorio ancorandolo tuttavia non nella Costituzione cantonale ma nella Legge sulla gestione finanziaria. Tale iniziativa appare superata.

[1]Iniziativa generica: Sergio Morisoli, *Introduzione nella Legge sulla gestione finanziaria del principio del referendum finanziario obbligatorio in materia di nuove spese di gestione corrente e di investimento*, 25.11.2013.

2. IL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO E QUELLO DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE

Dopo l'audizione dell'iniziativista da parte di questa Commissione, avvenuta il 22 maggio 2014, quest'ultima ha ritenuto di chiedere un parere al Consiglio di Stato e alla Commissione della gestione e delle finanze.

2.1

Il Consiglio di Stato ha presentato una sua presa di posizione scritta di data 19 agosto 2014 giungendo alla conclusione che l'introduzione dello strumento del referendum finanziario obbligatorio nella realtà ticinese non sia, allo stadio attuale, una priorità ed indicando che qualora la Commissione fosse stata di avviso diverso, sarebbe stato opportuno comunque porre il limite delle spese che devono essere sottoposte al voto popolare a un livello sufficientemente elevato.
A tali conclusioni il Consiglio di Stato giunge dopo le seguenti considerazioni:

"1.- Ricordiamo innanzitutto che, tramite il referendum finanziario, i cittadini mantengono un controllo diretto sulle scelte delle autorità politiche. Secondo il prof. ETIENNE GRISEL (Initiative et referendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, III edizione, Berna 2004, n. 977), esso permette ai cittadini "d'ouvrir et de fermer les cordons de la bourse".
La giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 125 I 87 consid. 4a, 101 la 130 consid. 4) considera che la finalità perseguita con questo strumento consiste nel permettere la partecipazione dei cittadini alle decisioni che implicano delle spese importanti e che li toccano indirettamente nella loro veste di contribuenti. Lo strumento ha quindi l'obiettivo di garantire una responsabilità nella presa di decisione politica con conseguenze di natura finanziaria.
Visto in questi termini, lo strumento - sia esso nella sua forma obbligatoria o in quella facoltativa - può effettivamente rappresentare un potenziale deterrente per un aumento incontrollato della spesa pubblica e quindi un utile strumento per preservare finanze pubbliche sane; più difficile e problematico e invece stabilire la reale efficacia di questo strumento nel garantire questi obiettivi.

2.- In Svizzera - a livello cantonale (a livello federale, lo strumento. del referendum finanziario non e previsto) - praticamente tutti i Cantoni istituiscono il referendum finanziario in forma facoltativa e quindici Cantoni conoscono pure, in aggiunta, il referendum finanziario in forma obbligatoria. I limiti di spesa previsti per l'esercizio del referendum obbligatorio sono logicamente più alti rispetto a quelli stabiliti per l'esercizio del referendum facoltativo (GRISEL, n. 867 e nota 139, n. 879 e nota 179). Inoltre, i limiti previsti nei Cantoni sono diversi tra di loro, ciò che rende impossibile o quantomeno arduo fissare soglie standard o comunemente impiegate in base all'esperienza di altre realtà.

3.- La proposta di introdurre il referendum finanziario in forma obbligatoria anche in Ticino - peraltro non nuova (Costituzione cantonale, progetto di revisione totale, edizione speciale della RDAT 1987, n. 46.6) - può certamente essere vista come un tentativo di accordare ai cittadini una maggiore possibilità di controllo sul potere politico: ciononostante, lo strumento non fa l'unanimità.
La dottrina evidenzia infatti che il referendum finanziario obbligatorio potrebbe anche moltiplicare le votazioni su oggetti che non suscitano forzatamente l'interesse dei cittadini, ciò che potrebbe creare costi amministrativi eccessivi (GRISEL, n. 863). Sottoporre automaticamente all'approvazione del popolo tutte le spese che superano una soglia determinata, ma che non suscitano un reale dibattito, può in questo senso rappresentare uno spreco di risorse e in definitiva condurre a una banalizzazione del voto popolare. Il

rischio e infatti quello di assistere a consultazioni popolari ravvicinate, con partecipazioni estremamente basse su oggetti che non sono per nulla controversi.
A tale riguardo, possiamo citare quanto indicato nel messaggio del Consiglio di Stato vallesano presentato nel 1992 che proponeva una riforma dei diritti democratici: "le droit de regard des citoyens sur les lois et les dépenses n'a pas à s'appliquer de manière systématique à propos de n'importe quelle réglementation ou décision. Mieux vaut limiter la consultation du peuple aux objets qui soulèvent des contestations soit au Grand Conseil, soit dans l'opinion publique. (...). Le référendum facultatif permettrait de faire l'économie des frais de consultations populaires quasi inutiles a l'État, aux communes et finalement aux citoyens".
La soluzione per superare in parte la criticità e le obiezioni appena evocate potrebbe essere quella di prevedere dei limiti molto alti per quanto riguarda la spesa sottoposta al referendum obbligatorio. Questa soluzione limiterebbe i temi potenzialmente oggetto di un voto automatico, contenendo quindi il numero di votazioni, ma in definitiva ridurrebbe anche la portata della funzione calmierante di questo referendum sull'evoluzione della spesa pubblica.

4.- In definitiva, di fronte agli effetti positivi e negativi del referendum obbligatorio, riteniamo che il contesto istituzionale attuale - che consente comunque ai cittadini di pronunciarsi, in caso di manifesto interesse, attraverso lo strumento del referendum finanziario facoltativo – influisca già adeguatamente sulle scelte della politica, senza dover per forza introdurre l'obbligatorietà del voto popolare quando le spese superano una determinata soglia. D'altra parte, anche il referendum facoltativo esercita una chiara funzione deterrente nei confronti delle spese che non siano strettamente necessarie."

2.2

La Commissione della gestione e delle finanze ha pure preso una posizione, sottoscritta all'unanimità dei suoi membri presenti alla seduta del 13 gennaio 2015, concludendo in buona sostanza che le norme attualmente vigenti siano sufficienti per realizzare la finalità stessa dell'iniziativa in esame. Detta Commissione invita pertanto anch'essa a respingere l'iniziativa del collega Sergio Morisoli.

La Commissione della gestione e delle finanze evidenzia "*come nel Cantone sia già in vigore l'istituto del referendum finanziario facoltativo completato di recente con il vincolo del freno ai disavanzi, approvato dal popolo il 18 maggio 2014. Sono stati in particolare introdotti i nuovi art. 34 bis e 34 ter nella Costituzione cantonale e i relativi nuovi art. 5 cpv. 3 e 31a-31f della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato. Detto vincolo impone al Consiglio di Stato di presentare e al Gran Consiglio di approvare un preventivo il cui disavanzo non superi il 4% dei ricavi, dedotto gli accrediti interni, prelevamenti da finanziamenti speciali e i contributi da riversare."*

La Commissione della gestione e delle finanze prosegue ritenendo che:

"detto strumento di disciplina finanziaria prevede anche un freno all'accumulo dei disavanzi d'esercizio imponendo un riassorbimento entro quattro anni, quando questi raggiungono il limite del 9% dei ricavi correnti. In tale evenienza non sarà sufficiente il pareggio dei conti: essi dovranno presentare avanzi d'esercizio al fine di ridurre i disavanzi accumulati in precedenza.
Il principio fondamentale, a livello costituzionale, votato dal popolo, è in effetti quello dell'equilibrio finanziario, dal quale derivano tutti gli altri, quale quello della gestione parsimoniosa ed economica delle risorse dello Stato. Occorre soprattutto rafforzare il nesso tra le diverse spese del Cantone e le risorse necessarie a finanziarie; controllare in

modo più rigoroso l'evoluzione della spesa pubblica; migliorare la disciplina finanziaria ad opera del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio, esaminare con maggiore attenzione le priorità d'intervento dello Stato; contenere l'aumento del debito pubblico a carico delle future generazioni per prestazioni in favore di quelle attuali."

In merito al controllo della spesa, la Commissione della Gestione richiama anch'essa il nuovo art. 34 ter cpv. 6 della Costituzione cantonale e il nuovo art. 5 cpv. 3 della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato, secondo cui:

Art. 34ter Cost.

[6]Per decidere l'aumento del coefficiente d'imposta cantonale è necessaria la maggioranza qualificata di almeno 2/3 dei votanti del Gran Consiglio.

Art. 5 cpv. 3 LGF

[3]Le decisioni del Parlamento che comportano nuove spese superiori ai limiti previsti dall'art. 42 della Costituzione cantonale devono essere approvate dalla maggioranza assoluta dei suoi membri.

Infine, detta Commissione conclude che:

"Con l'introduzione di dette norme, s'intende dare chiaramente la priorità assoluta al contenimento della spesa rispetto ad un eventuale aumento dell'onere fiscale, da considerare appunto quale ultima ratio, nel caso estremo di una grave situazione finanziaria del Cantone, non risanabile soltanto con misure di contenimento della spesa."

3. L'ESAME COMMISSIONALE

3.1 Audizione dell'iniziativista

La Commissione ha sentito l'iniziativista nella sua seduta del 22 maggio 2014. In questa occasione egli ha potuto approfondire la propria proposta, che a suo parere andrebbe a complemento del principio del freno ai disavanzi pubblici deciso dal popolo ticinese il 27 gennaio 2014 per un migliore inquadramento di disciplina finanziaria. Il collega Morisoli ribadisce che a suo giudizio sarebbe importante agire piuttosto sul freno alla spesa e il referendum finanziario obbligatorio ne sarebbe lo strumento adeguato. Egli pare riconoscere alcune criticità quali ad esempio il fatto che in ogni caso si dovrebbe stabilire che tale referendum debba scattare per spese al di sopra di una certa soglia, siano esse di investimento o di gestione corrente; che occorrerebbe altresì distinguere tra spese una tantum e spese ricorrenti; che vi potrebbe essere la tentazione di suddividere i crediti per evitare di raggiungere il valore soglia; che non è palese quale sarebbe la sanzione in caso di superamento della spesa votata; che il problema di chiamare il popolo al voto troppo spesso e anche su oggetti che non sono materia di conflitto in seno al parlamento sussiste. In merito a quest'ultimo aspetto l'iniziativista suggerisce che si potrebbe prevedere che il referendum obbligatorio scatti solo se 1/3 dei parlamentari lo prevede. Infine, l'iniziativista riconosce che nei Cantoni dove un tale referendum obbligatorio è previsto vi sono diversità nei risultati che possono dipendere anche dalle differenze culturali.

In conclusione l'iniziativista, pur trattandosi e rimanendo la sua una iniziativa generica, ha formulato alla Commissione una *proposta di nuovo art. 42bis* da inserire nella Costituzione cantonale il cui tenore potrebbe, a suo giudizio, essere il seguente:

“Sottostanno al voto popolare obbligatorio (referendum finanziario obbligatorio/ automatico):

a) Le leggi e i decreti legislativi a carattere obbligatorio generale e le loro modifiche che generano una nuova spesa o aumenti di spesa esistente, superiori ai limiti di cui al punto b);

b sottostanno al voto popolare obbligatorio le nuove spese uniche annuali e gli aumenti ripetitivi, nel rispetto dell'uniformità della materia, superiori a:
- franchi 3'000'000 di spese di gestione corrente
- franchi 15'000'000 di spese di investimento

3.2 Discussione commissionale

Innanzitutto va ribadito che il nostro Cantone conosce già il referendum finanziario facoltativo il quale finora ha dato buona prova di sé.
Grazie alla documentazione messa a disposizione dall’iniziativista stesso e al parere del Consiglio di Stato, la Commissione ha potuto appurare che il referendum finanziario obbligatorio esiste in 15 Cantoni, però secondo le modalità e i requisiti più svariati. In tale senso si rinvia alla tabella allegata al presente rapporto.

La Commissione ha discusso dell’iniziativa nelle sue sedute ulteriori del 11 settembre, 2 ottobre, 4 dicembre 2014 e 15 gennaio 2015. Nel corso dei lavori commissionali l’iniziativa era stata portata per discussione all’interno dei rispettivi gruppi parlamentari i quali, ad eccezione del gruppo UDC, si sono dichiarati tutti contrari all’introduzione di questo nuovo e ulteriore strumento di disciplina finanziaria.

In buona sostanza e in breve, le motivazioni contrarie all’iniziativa risiedono nel fatto che il Gran Consiglio, assieme all'introduzione nella Costituzione dei principi di gestione finanziaria e freno ai disavanzi pubblici, ha approvato anche alcune modifiche della legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (cfr. M6625, *Introduzione dei principi di gestione finanziaria e del freno ai disavanzi pubblici nella Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997*, 28.03.2012. Il Gran Consiglio ha approvato i testi allegati al rapporto di maggioranza. Le modifiche sono entrate in vigore il 01.07.2014).
Il nuovo art. 5 cpv. 3 LGF, su cui attira l’attenzione anche la Commissione della gestione e delle finanze, prevede che: "*Le decisioni del Parlamento che comportano nuove spese superiori ai limiti previsti dall'art. 42 della Costituzione cantonale devono essere approvate dalla maggioranza assoluta dei suoi membri*". Quindi per approvare una spesa unica superiore a 1 milione di franchi o una spesa annua superiore a 250 mila per almeno quattro anni occorre una maggioranza qualificata di 46 voti favorevoli. Questa regola funge da ostacolo alle decisioni non ponderate e non condivise. Si tratta di una grande novità che il Parlamento ha pure adottato recentemente e che risulta aver dato per ora buona prova di sé nelle tornate parlamentari succedutesi alla sua entrata in vigore.
Questa Commissione non ritiene pertanto prudente, e nemmeno opportuno, passare in poco tempo da un regime apparentemente privo di alcun freno alla spesa (fatti salvi i principi di parsimonia, economicità, ecc. citati pure nel parere della Commissione della gestione), come era fino a poco tempo fa, all'estremo opposto. Inoltre con un secondo vincolo le cose si complicherebbero e non si sa quale sarebbe l'effetto dei due strumenti sommati.
Il Cantone si è dotato di una serie di norme di controllo della spesa, nella Costituzione e nelle leggi, come sopra illustrato. Se si andrà, e siccome si dovrà andare, nella direzione auspicata anche dalla popolazione con queste modifiche già introdotte, non occorre altro per tenere sotto controllo la spesa e rientrare nei parametri. Il limite dell’iniziativa del collega Morisoli è che interviene sulle singole spese, mentre bisogna compiere un

discorso globale e veicolare le finanze pubbliche con una certa coerenza. Se si iniziasse a litigare sui singoli crediti, si rischierebbe di mettere in difficoltà l'operato dello Stato.
Pertanto l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio è ritenuta, almeno a questo stadio, prematura.

4. CONCLUSIONI

La Commissione invita quindi il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare 17 febbraio 2014 presentata nella forma generica da Sergio Morisoli "Revisione parziale della Costituzione cantonale: introduzione del referendum finanziario obbligatorio".

Per la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Matteo Quadranti, relatore
Bacchetta-Cattori - Caimi - Cavalli - Cereghetti -
Giudici - Martinelli Peter - Ortelli - Pagnamenta -
Pedrazzini - Ponzio-Corneo - Viscardi

Allegato:

Tabella "Übersicht über die kantonalen Bestimmungen zum fakultativen Referendum" elaborata dal Zentrum für Rechtsinformation - ZRI/Centre de l'information juridique - CIJ