

## Il Consulente giuridico del Gran Consiglio

### **Nota sulla possibilità di applicazione del referendum finanziario obbligatorio nell'evasione del messaggio n. 8385 del 20 dicembre 2023 concernente la richiesta di un credito quadro netto di 100 milioni di franchi e autorizzazione alla spesa di 200 milioni di franchi fino al 2031, per la continuazione del programma di incentivi concernente la decarbonizzazione tramite la conversione delle energie di origine fossile, l'efficacia ed efficienza energetiche, la produzione di energia termica da fonti indigene rinnovabili e la promozione della formazione continua, dell'informazione, della sensibilizzazione e della consulenza nel settore dell'energia**

Signor Presidente,  
signore e signori Deputati,

la vostra Commissione mi ha chiesto di verificare se la richiesta di un credito quadro netto di 100 milioni di franchi e autorizzazione alla spesa di 200 milioni di franchi fino al 2031, per la continuazione del programma di incentivi concernente la decarbonizzazione tramite la conversione delle energie di origine fossile, l'efficacia ed efficienza energetiche, la produzione di energia termica da fonti indigene rinnovabili e la promozione della formazione continua, dell'informazione, della sensibilizzazione e della consulenza nel settore dell'energia proposta con il messaggio del Consiglio di Stato n. 8385 del 20 dicembre 2023, debba essere sottoposta a referendum finanziario obbligatorio (qui di seguito: RFO) ai sensi dei combinati art. 42a Costituzione cantonale<sup>1</sup> e art. 5 cpv. 4 Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato, (LGF)<sup>2</sup>.

Come già esposto in precedenti note, il diritto cantonale ticinese non definisce il concetto di spesa referendabile, motivo per cui per stabilire se si tratti di una spesa o di un investimento, di una spesa vincolata o di una spesa nuova occorre riferirsi alla prassi del Tribunale federale il quale ha più volte sentenziato che per i Cantoni non esiste una definizione inderogabile di spesa nuova o vincolata del diritto federale<sup>3</sup>. La sua portata e la sua elaborazione sono quindi determinate, in primo luogo, dalla Costituzione cantonale: qualora essa non contenga alcuna regolamentazione vi può provvedere il legislatore cantonale. La legislazione e la prassi devono però attuare tale diritto, garantito a livello costituzionale, in maniera ragionevole, ossia rispettandone i principi essenziali, tenendo in considerazione la sua funzione politica e non svuotandolo della sua essenza<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> **Art. 42a Cost. TI - Referendum finanziario obbligatorio**

*<sup>1</sup>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.*

*<sup>2</sup>La legge ne disciplina le modalità.*

<sup>2</sup> **Art. 5 LGF -Principio della parsimonia**

*[...]*

*<sup>4</sup>Immediatamente dopo il voto finale su un atto del Parlamento che comporta una spesa unica superiore a fr. 30'000'000.- o una spesa annua superiore a fr. 6'000'000.- per almeno quattro anni, viene messa in votazione dal Parlamento la referendabilità obbligatoria della spesa, la quale è data con un terzo favorevole dei presenti e con un minimo di 25 dei suoi membri.*

<sup>3</sup> DTF 141 I 130 consid. 4.3, 121 I 291.

<sup>4</sup> Sentenza del 12 marzo 2024 inc. n. 1C\_613/2023

Per stabilire se la spesa al vaglio del Parlamento sia soggetta al RFO e debba quindi essere sottoposta al voto popolare (visto che appare indiscusso che gli importi stabiliti dalla norma di riferimento siano superati), occorre esaminare tre aspetti. In primo luogo, se si tratti effettivamente di una spesa e non di un investimento (cfr. *infra I*); in secondo luogo, se si tratti di una nuova spesa e non di una spesa vincolata (cfr. *infra II*); in terzo luogo, se il potere di approvare la spesa sia stato delegato o meno (cfr. *infra III*).

## I. Spesa o investimento

Si ribadisce che per costante giurisprudenza si definisce *spesa* una diminuzione del patrimonio finanziario dello Stato, ovverosia se l'atto che la sancisce fonda, a favore di terzi, un diritto a determinate prestazioni finanziarie o costringe lo Stato a fornirle, oppure ancora ad assumere obblighi di pagamento<sup>5</sup>. Per contro, non viene invece considerato un atto come comportante una spesa quando si sa che il medesimo avrà conseguenze finanziarie, ma ancora si ignora se sarà lo Stato a doverle sopportare. È solo qualora si realizzi tale ipotesi e a condizione che siano raggiunti i limiti di spesa che l'atto comportante il credito votato sarà suscettibile di referendum<sup>6</sup>. Siamo in presenza di un investimento quando lo Stato colloca fondi pubblici per dare una forma economica ai suoi beni al fine di conservarli e assicurarsi un reddito e non per svolgere compiti di diritto pubblico. Il semplice investimento non è quindi una spesa. È il caso, ad esempio, di quando lo Stato finanzia la costruzione di alloggi o uffici che poi affitta a terzi<sup>7</sup>. Il RFO non è quindi dato contro un decreto cantonale che non implichi direttamente spese a carico dello Stato. Ciò che importa, affinché un referendum finanziario possa essere esercitato contro un atto statale, è che il patrimonio finanziario della collettività ne risulti diminuito attraverso una spesa nuova e non vincolata<sup>8</sup>.

## II. Spesa nuova o vincolata

A questo proposito si rammenta che lo scopo del RFO non è quello di consultare i cittadini due volte, una prima volta su una decisione relativa a un compito specifico definito in un testo di legge e una seconda volta su quella relativa alla spesa che questo compito comporta. Il RFO è escluso per le spese vincolate, ovverosia quelle che il Cantone è obbligato a effettuare, sia in virtù di una legge federale o cantonale, sia quando si tratta di attuare una decisione già approvata dal popolo. Per la giurisprudenza del Tribunale federale si ha una spesa vincolata quando il suo principio e la sua portata sono stati fissati da una norma giuridica, quando è assolutamente essenziale per l'adempimento di un compito previsto dalla legge o quando si deve ammettere che il popolo, adottando in precedenza il testo di base, ha anche approvato la spesa risultante<sup>9</sup>. Se una voce di spesa non è vincolata, è allora da considerarsi nuova. Ciò avviene, da un lato, quando la spesa si riferisce a un compito che esula dal precedente campo di attività dell'amministrazione e, dall'altro, quando deriva da una legge che conferisce all'autorità un margine di decisione relativamente ampio (*erheblicher Entscheidungsspielraum*), sia per quanto riguarda il "se" sia per quanto concerne il "come" dell'allocazione della spesa<sup>10</sup>. In altre parole, una nuova spesa sorge ogni volta che il principio o lo scopo preciso della spesa non poteva essere previsto dai cittadini quando hanno votato la legge su cui si basa.

Può accadere che, nonostante il principio della spesa sia fissato dalla legge, ciò che rende di per sé la spesa vincolata (la condizione del "se"), l'esistenza di una latitudine decisionale per quanto riguarda l'allocazione di questa spesa comporti comunque la sua sottoposizione al referendum finanziario (la condizione del "come"). Ne discende

<sup>5</sup> DTF 99 Ia 198 consid. 2b; Moor/ Flückiger/ Martenet, Droit administratif, Vol. I, pag. 585.

<sup>6</sup> DTF 101 Ia 583 consid. 2c e d; Etienne Grisel, op. cit., pag. 368.

<sup>7</sup> DTF 112 Ia 221.

<sup>8</sup> DTF 101 Ia 583 consid. 2d; DTF 112 Ia 221 consid. 2a.

<sup>9</sup> DTF 125 I 87; DTF 123 I 78; DTF 122 I 11; DTF 117 Ia 59; DTF 115 Ia 139.

<sup>10</sup> ZBI 1986, 450.

che ogni qualvolta l'autorità competente dispone di un margine di manovra relativamente ampio per quanto riguarda l'entità della spesa, il momento della sua esecuzione o altre modalità, si deve considerare che siamo in presenza di una nuova spesa<sup>11</sup>. In ultima analisi, è determinante stabilire se una spesa sia predeterminata da un decreto di base al punto da non lasciare più un margine di manovra significativo sul piano oggettivo, locale e temporale: in tal caso, si tratta di una spesa vincolata<sup>12</sup>.

### III. Delega di competenza

Il meccanismo della delega legislativa, in base al quale il Legislatore può trasferire all'Esecutivo o a sé stesso il potere di emanare norme di legge, ha la sua controparte nel settore delle spese. Secondo la giurisprudenza, la delega del potere di approvare le spese è ammissibile, a condizione che non sia esclusa dalla legge, che sia limitata a un ambito specifico, che sia contenuta in una legge formale e che non privi l'istituto del referendum finanziario di qualsiasi portata. In sintesi, in materia legislativa, la delega finanziaria ha l'effetto di escludere il RFO<sup>13</sup>.

Nel caso in esame, posto che non vi è alcun dubbio che l'onere finanziario prospettato debba essere considerato una spesa (e non un investimento) e che non siamo in presenza di alcuna delega di competenza, bisogna stabilire se il credito in questione sia una spesa vincolata oppure una spesa nuova e quindi soggetta a referendum.

Anzitutto occorre rilevare come la richiesta di credito sia fondata sull'art. 7 della Legge cantonale sull'energia dell'8 febbraio 1994 (Len, RL 740.100) secondo cui *“il Cantone, in base agli obiettivi fissati dalla politica energetica definita nel Piano energetico cantonale e nei suoi periodici aggiornamenti, promuove mediante aiuti finanziari l'impiego parsimonioso e razionale dell'energia (efficienza ed efficacia energetica), in particolare nel parco immobiliare, la produzione e l'utilizzazione di energia da fonti indigene rinnovabili, la distribuzione di energia termica attraverso reti di teleriscaldamento e la mobilità sostenibile”*.

Sostanzialmente con il messaggio n. 8385 si chiede lo stanziamento di un credito che vada ad inserirsi nel programma che attua la politica energetica cantonale che il Consiglio di Stato ha stabilito nel Piano energetico cantonale (PEC)<sup>14</sup> e della futura politica energetica e climatica che il Governo sta elaborando, attraverso l'aggiornamento del PEC e della sua evoluzione nel Piano energetico e climatico cantonale (PECC)<sup>15</sup>. In particolare quanto postulato con il messaggio governativo è il regolare proseguimento di quanto già adottato dal Parlamento in ambito energetico e che, di volta in volta, permette di aggiornare la politica energetica cantonale.

A questo proposito evidenzio altresì che giusta l'art. 8a LEN *“i provvedimenti di promozione previsti dalla presente legge, in particolare nel settore dell'efficienza ed efficacia energetiche negli edifici e della produzione e distribuzione di energia termica, sono finanziati mediante un credito quadro di regola quadriennale stanziato dal Gran Consiglio **con decreto legislativo sottoposto a referendum facoltativo**”* (sottolineature e grassetto dello scrivente).

Stante il quadro esposto, il principio della spesa parrebbe fissato dalla legge (art. 7 e 8a LEN), ciò che renderebbe di per sé la spesa vincolata (condizione del "se"); tuttavia, non è parimenti escluso che l'autorità competente disponga di una certa latitudine di giudizio sull'entità della spesa (condizione del "come") tale da dover considerare di essere in presenza di una nuova spesa. Infatti, nel caso di specie, il Governo, e conseguentemente il Parlamento, parrebbero

<sup>11</sup> DTF 141 I 130 consid. 4.1.

<sup>12</sup> DTF 123 I 78 consid. 3b; STF 1C\_17/2017 del 23 agosto 2017, consid. 4.2, come pure 1C\_261/2012 dell'8 ottobre 2013.

<sup>13</sup> DTF 105 Ia 80.

<sup>14</sup> [www.ti.ch/pec](http://www.ti.ch/pec)

<sup>15</sup> [www.ti.ch/pecc](http://www.ti.ch/pecc)

disporre di un margine di manovra relativamente ampio per quanto riguarda l'entità della spesa, il momento della sua esecuzione e le modalità di realizzazione dei vari provvedimenti per raggiungere gli obiettivi imposti dal PEC. A questo proposito, osservo come il messaggio ne presenti alcuni, di determinata natura e da attuarsi secondo determinate scadenze; tuttavia le misure proposte sarebbero potute essere altre, da concretizzare con modalità e tempi differenti. Conseguentemente, visto la latitudine di giudizio dell'autorità in questo caso è quantomeno possibile ritenere che la spesa possa essere considerata come nuova e pertanto referendabile.

Evidenzio altresì come nella recente sentenza riguardante il ricorso contro la clausola referendaria obbligatoria per le modifiche alla legge sull'Istituto di previdenza del Cantone Ticino (LIPCT)<sup>16</sup>, il Tribunale federale ha puntualizzato che *“il Gran Consiglio dispone di un margine decisionale relativamente ampio, segnatamente circa l'entità della spesa, i tempi di attuazione o altre modalità della sua realizzazione, anche riguardo alle spese indispensabili relative ai compiti che la legge conferisce all'amministrazione”* e che in caso di dubbio su *“una chiamata alle urne”* della popolazione *“la portata politica di queste decisioni giustifica la possibilità di concedere al popolo la possibilità di esprimersi al riguardo”*<sup>17</sup>.

Non da ultimo osservo come la giurisprudenza non abbia decretato differenze in merito alle condizioni – precedentemente esposte – di ammissibilità del referendum finanziario e che pertanto le stesse si applicano sia esso facoltativo od obbligatorio. Ne consegue che siccome l'art. 8a cpv.1 LEN prevede che quanto stanziato dal Gran Consiglio sia sottoposto a referendum facoltativo, non è a priori escluso che la richiesta di credito quadro netto di 100 milioni di franchi e autorizzazione alla spesa di 200 milioni di franchi fino al 2031, formulata con il messaggio n. 8385 del 20 dicembre 2023, possa essere sottoposta al voto del Plenum in applicazione degli art. 42a Cost./TI e art. 5 cpv. 4 LGF.

Infine e a titolo abbondanziale, osservo come anche lo stesso Consiglio di Stato evidenzi che l'approvazione del decreto legislativo sottostà alla procedura dell'art. 5 cpv. 4 LGF (cfr. messaggio n. 8385, 6.2 Piano finanziario, pag. 28).

A disposizione per ulteriori chiarimenti o approfondimenti, colgo l'occasione per inviarvi l'espressione della massima stima.

Il Consulente giuridico del Gran Consiglio



avv. Roberto di Bartolomeo

<sup>16</sup> sentenza 1C\_613/2023 del 12 marzo 2024

<sup>17</sup> sentenza 1C\_613/2023 del 12 marzo 2024 consid. 7.2.