

## Il Consulente giuridico del Gran Consiglio

### Nota sulla possibilità di applicazione del referendum finanziario obbligatorio nell'evasione del messaggio n. 8463 del 10 luglio 2024 concernente la richiesta di un credito complessivo di 44'185'000 franchi per la realizzazione della sede del nuovo Liceo Cantonale presso il comparto scolastico a Mendrisio

Signor Presidente,  
signore e signori Deputati,

la vostra Commissione mi ha chiesto di verificare se la richiesta di un credito complessivo di 44'185'000 franchi, franchi per la realizzazione della sede del nuovo Liceo Cantonale presso il comparto scolastico a Mendrisio, 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 più volte ribadito si osserva anzitutto che il diritto cantonale ticinese non definisca il concetto di spesa, 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>.

Ciò premesso, per stabilire se una spesa approvata dal Parlamento (che supera gli importi stabiliti dalla norma di riferimento) sia soggetta al RFO e debba quindi essere sottoposta al voto popolare, 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*).

<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

È solo in caso di risposta positiva alle prime due condizioni (cfr. *infra I* e *infra II*) e di risposta negativa alla terza condizione (cfr. *infra III*) che il RFO entra in considerazione<sup>5</sup>.

## I. Spesa o investimento

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, alla quale in assenza di norme cantonali occorre riferirsi, la spesa soggetta a referendum va definita in funzione dello scopo di questo istituto. In particolare, l'Alta Corte ha avuto occasione di pronunciarsi sul referendum facoltativo previsto dal diritto ticinese nella sentenza 1P.77/1998 del 26 novembre 1998 concernente la nota concessione alla Thermoselect SA<sup>6</sup>, rammentando che la spesa soggetta a referendum non può essere definita se non in funzione dello scopo di questo istituto, cioè offrire ai cittadini la possibilità di determinare il loro onere fiscale, rispettivamente di contenere le spese statali<sup>7</sup>.

Per spesa si deve allora intendere una diminuzione del patrimonio finanziario dello Stato: 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>8</sup>.

Un atto non viene invece considerato come comportante una spesa quando si sa che 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>9</sup>.

In effetti, il RFO non è dato contro un decreto cantonale che non implichi direttamente spese a carico dello Stato. Ciò che importa, affinché un referendum di questa natura 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>10</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>11</sup>.

Al contrario, quando lo Stato utilizza una somma del suo patrimonio finanziario – i beni che gli appartengono privatamente, come contanti, conti o titoli – per aumentare il suo patrimonio amministrativo – i beni e le cose che utilizza per svolgere i suoi compiti di diritto pubblico – siamo in presenza di una spesa, che giustifica il ricorso al referendum.

## II. Spesa nuova o vincolata

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.

<sup>5</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Berna 2013, pag. 290.

<sup>6</sup> RDAT I-1999 n. 11.

<sup>7</sup> DTF 125 I 87 consid. 4a; 123 I 78 consid. 2b; 112 la 221 consid. 2a.

<sup>8</sup> DTF 99 la 198 consid. 2b; Moor/ Flückiger/ Martenet, Droit administratif, Vol. I, pag. 585.

<sup>9</sup> DTF 101 la 583 consid. 2c e d; Etienne Grisel, op. cit., pag. 368.

<sup>10</sup> DTF 101 la 583 consid. 2d; DTF 112 la 221 consid. 2a.

<sup>11</sup> DTF 112 la 221.

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>12</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>13</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 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>14</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>15</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>16</sup>.

\* \* \*

Nella fattispecie concreta – ritenuta l'evidente assenza di una delega di competenza – per determinare se il credito di cui al messaggio n. 8463 del 10 luglio 2024 sia soggetto o meno al RFO occorre stabilire se l'onere finanziario in questione costituisca una spesa oppure un investimento e, qualora la presenza di una spesa fosse confermata, se la stessa sia da considerarsi vincolata oppure nuova.

<sup>12</sup> DTF 125 I 87; DTF 123 I 78; DTF 122 I 11; DTF 117 Ia 59; DTF 115 Ia 139.

<sup>13</sup> ZBI 1986, 450.

<sup>14</sup> DTF 141 I 130 consid. 4.1.

<sup>15</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>16</sup> DTF 105 Ia 80.

Siccome la richiesta di credito oggetto del messaggio n. 8463 è destinata all'edificazione di una nuova sede scolastica volta ad accogliere il Liceo Cantonale di Mendrisio, in esito alle considerazioni esposte precedentemente (cfr. *supra* I), non v'è dubbio che l'importo costituisca una spesa poiché viene utilizzata una somma per aumentare il patrimonio amministrativo tramite l'edificazione di un nuovo immobile utilizzato dallo Stato stesso.

Per quanto concerne il quesito a sapere se siamo in presenza di una spesa nuova oppure vincolata osservo quanto segue.

Anzitutto, si rileva come il 18 novembre 2019 il Gran Consiglio abbia adottato il Decreto legislativo concernente la concessione di un credito quadro di 60'000'000 di franchi per il finanziamento delle procedure di concorso e della progettazione fino agli appalti di opere per le quali è pianificato l'inizio della progettazione nel quadriennio 2020-2023 (cfr. [messaggio n. 7641 del 20 marzo 2019](#) e [rapporto 7641R del 5 novembre 2019 della Commissione gestione e finanze](#))<sup>17</sup>. Tra i vari progetti inseriti nel suddetto Decreto era presente anche quello del Liceo di Mendrisio, per il quale era stato previsto un credito di 3'475'000 di franchi per la progettazione della nuova sede.

Sebbene si considera una spesa vincolata quella prestabilita da un decreto di base al punto da essere considerata non referendabile – ovvero qualora sia così talmente predeterminata da una disposizione preliminare da non lasciare alcuna discrezionalità sostanziale per quanto riguarda la sua esecuzione dal punto di vista materiale, territoriale e temporale – nel caso in esame una tale evenienza non si verifica. Infatti, adottando il citato Decreto legislativo, il Parlamento non ha inteso prevedere (e quindi in un certo senso già “fare proprie”) anche le conseguenze finanziarie derivanti dalla successiva edificazione del nuovo stabile ospitante il Liceo Cantonale di Mendrisio ma ha unicamente deciso l'allocazione di un importo per le opere di progettazione, lasciandosi di fatto un margine di manovra relativamente ampio per quanto riguarda la determinazione – in un secondo tempo – dell'importo, del momento e delle modalità della spesa relativa alla sua realizzazione.

Inoltre, nemmeno l'evenienza che il progetto finale confermi i contenuti indicati nel *Rapporto di programmazione e relativo studio preliminare del 18 ottobre 2018* (che preventivava un tetto massimo di fr. 39'600'000 per la costruzione del nuovo stabile scolastico<sup>18</sup>) rende la spesa vincolata, poiché tale Rapporto – elaborato dall'Area di programmazione della Sezione della logistica ed è sottoscritto dal Responsabile del progetto a nome del Dipartimento beneficiario dell'opera e dall'Area della realizzazione e dell'esercizio della Sezione della logistica<sup>19</sup> – non costituisce una norma giuridica.

Visto quanto precede, in caso di adozione da parte del Parlamento del Decreto legislativo concernente la richiesta di un credito complessivo di 44'185'000 franchi per la realizzazione della sede del nuovo Liceo Cantonale presso il comparto scolastico a Mendrisio annesso al messaggio n. 8463 del 10 luglio 2024, lo strumento del RFO non è *a priori* escluso e pertanto la spesa andrà quindi sottoposta al voto del Plenum in applicazione degli art. 42a Cost./TI e art. 5 cpv. 4 LGF.

A questo proposito segnalo che, qualora questa Commissione decidesse di sottoporre il credito al RFO, l'art. 3 del Decreto legislativo (clausola referendaria ed entrata in vigore) dovrà essere modificato. Mi permetto di suggerire la formulazione della norma – elaborata in base ai modelli legislativi che vengono utilizzati all'interno dell'amministrazione dopo averli resi conformi a quelli in uso a livello di Confederazione – nel seguente modo:

<sup>17</sup> BU 3/2020

<sup>18</sup> Cfr. messaggio n.8643 del 10 luglio 2024 capitolo 4.1 “Spesa complessiva”, pag. 10

<sup>19</sup> Cfr. [risoluzione governativa n. 467 del 30 gennaio 2019](#)

**Art. 3**

*<sup>1</sup>Il presente decreto legislativo sottostà a referendum facoltativo, a meno che il Gran Consiglio non decida di sottoporlo al voto popolare.*

*<sup>2</sup>Esso entra in vigore immediatamente.*

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