

Messaggio

numero

7512

data

21 marzo 2018

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa popolare costituzionale parziale presentata il 6 marzo 2017 "Basta tasse e basta spese, che i cittadini possano votare su certe spese cantonali" per l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio nella Costituzione cantonale ticinese

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

in data 14 giugno 2017 la Cancelleria dello Stato attestava la riuscita dell'iniziativa popolare costituzionale parziale dal titolo "Basta tasse e basta spese, che i cittadini possano votare su certe spese cantonali" presentata il 6 marzo 2017 da Sergio Morisoli (primo firmatario) e pubblicata sul FU n. 25 del 28 marzo 2017. Il testo dell'iniziativa invita ad elaborare un nuovo articolo costituzionale – Referendum finanziario obbligatorio – nel quale sia stabilito che sono da sottoporre al voto popolare obbligatorio nuove leggi e decreti legislativi a carattere obbligatorio generale e le loro modifiche che generano una nuova spesa o aumenti di spesa esistenti che superano un determinato limite, sia per le spese ricorrenti che per quelle di investimento.

Con lettera del 16 giugno 2017 il Servizio dei diritti politici, in applicazione dell'art. 129 cpv. 4 della Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP), invitava pertanto lo scrivente a pronunciarsi circa l'opportunità di presentare uno specifico rapporto. In data 6 luglio 2017 il Governo ha preannunciato la volontà di volersi determinare circa la tematica posta in consultazione popolare. Di seguito le nostre considerazioni.

I. CONSIDERAZIONI GENERALI

La proposta di introdurre il referendum finanziario obbligatorio nel nostro ordinamento giuridico persegue l'obiettivo di conferire ai cittadini un controllo diretto sulle scelte delle autorità politiche in ambito finanziario. Secondo il prof. *Etienne Grisel* (*Initiative et référendum 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* ». Parimenti osserviamo che il Tribunale federale considera il referendum finanziario obbligatorio uno strumento che permette la partecipazione dei cittadini alle decisioni che implicano spese importanti e che li toccano indirettamente in veste di contribuenti. L'obiettivo di questo strumento è dunque di garantire una responsabilità nella presa di decisione politica con conseguenze di natura finanziaria (DTF 125 I 87 consid. 4°).

Il tema in questione non è nuovo avendo interessato la politica ticinese a varie riprese dal secondo dopoguerra del secolo scorso, in particolare a partire dagli anni Ottanta. I tentativi di istituzionalizzare tale strumento di controllo finanziario non hanno a tutt'oggi raccolto il consenso politico necessario, ultimo in ordine di tempo nel 2015 con il respingimento da parte del Gran Consiglio dell'iniziativa parlamentare generica "Revisione parziale della Costituzione cantonale: introduzione del referendum finanziario obbligatorio" presentata dal deputato Sergio Morisoli. Rileviamo che già in quell'occasione lo scrivente si era opposto a questo nuovo strumento di controllo delle finanze pubbliche.

Con l'introduzione del principio del referendum finanziario obbligatorio nella Costituzione cantonale, i fautori propongono il coinvolgimento automatico dell'elettorato per quanto concerne l'approvazione di spese uniche o ricorrenti votate dal Gran Consiglio che superano una soglia prestabilita.

La proposta avanzata tocca temi politici rilevanti inerenti da un lato l'esercizio dei diritti politici, dall'altro il controllo della gestione delle finanze pubbliche cantonali.

II. ESERCIZIO DEI DIRITTI POLITICI

La chiamata al voto del popolo sovrano non è certo una novità nel nostro ordinamento giuridico. Sia le costituzioni cantonale e federale sono ad esempio emendabili unicamente tramite voto popolare. Inoltre, lo strumento qui in esame è realtà in 18 Cantoni (referendum diretto in 12 Cantoni e referendum indiretto in 6 Cantoni). Il principio di per sé non pone dunque problemi di carattere giuridico/istituzionale quanto piuttosto, a nostro avviso, di opportunità politica. Il quesito da dirimere verte essenzialmente sulla natura obbligatoria del voto popolare in ambito finanziario, fermo restando che, se richiesto, tale facoltà è comunque garantita dal referendum finanziario facoltativo, istituto riconosciuto in tutti i Cantoni.

Nel merito dell'obbligatorietà del voto, volto secondo gli iniziativisti a garantire un miglior controllo delle finanze cantonali, lo scrivente ritiene che il coinvolgimento del cittadino non deve prescindere dall'interesse che lo stesso manifesta per una specifica tematica. La dottrina (Griesel, n. 863) evidenzia che lo strumento del referendum finanziario obbligatorio potrebbe anche moltiplicare le votazioni su oggetti che non suscitano forzatamente l'interesse dei cittadini generando costi amministrativi eccessivi. Sottoporre automaticamente e sistematicamente all'approvazione del popolo tutte le spese che superano una soglia determinata, ma che non suscitano un reale dibattito nella società, può rappresentare secondo la dottrina uno spreco di risorse, ciò che si vuole evitare, e rischia di banalizzare il voto popolare, con consultazioni popolari ravvicinate coronate da partecipazioni estremamente basse su tematiche oltretutto non controverse.

Si può dunque affermare che organizzare sistematicamente consultazioni popolari su tematiche che non rivestono un particolare interesse per i cittadini, oppure che sono condivise dalla (larga) maggioranza del legislativo, potrebbe generare una sorta di "inflazione democratica" con conseguente disaffezione per la gestione della cosa pubblica, andando proprio a indebolire uno dei diritti democratici fondamentali che caratterizzano i Cantoni svizzeri.

Lo scrivente non teme evidentemente il responso democratico di uno scrutinio popolare. Si auspica tuttavia che il processo decisionale tragga origine da una chiara volontà popolare attraverso il canale abituale del referendum finanziario facoltativo. La raccolta delle firme, seppur impegnativa, non ha mai rappresentato e non rappresenta un "ostacolo istituzionale" al libero esercizio del diritto di voto. Al contrario, gli conferisce quella legittimità democratica che, in questo caso, il referendum obbligatorio dà per acquisita.

Una possibile soluzione per mitigare le censure di cui sopra, e sostenuta dai fautori nell'ambito dell'esame della precedente iniziativa parlamentare generica, potrebbe essere quella di proporre dei limiti molto alti per le spese uniche o ricorrenti.

Tale modo di procedere avrebbe il pregio di limitare o perlomeno contenere gli scrutini popolari, ma in definitiva ridurrebbe la portata e il senso di questo strumento di controllo finanziario. Per coerenza propendiamo dunque per *lo status quo*.

La tematica sui limiti finanziari non si esaurisce tuttavia con le considerazioni che precedono. In caso di accoglimento popolare del referendum finanziario obbligatorio, sarà proprio il Parlamento a dover poi definire e stabilire i limiti delle spese da sottoporre a voto popolare. In Svizzera vi sono 12 Cantoni che conoscono questo strumento (referendum diretto), mentre in altri 6 il referendum è attivato tramite il voto del Parlamento (referendum indiretto). Da un'attenta analisi delle legislazioni in questione traspare evidente l'eterogeneità sia dei metodi adottati sia dei limiti finanziari fissati. Alcuni Cantoni, ad esempio, prevedono il referendum finanziario obbligatorio quando la nuova spesa o la spesa ricorrente superano una percentuale prestabilita. Questa percentuale, variabile ovviamente per le spese uniche e per le spese ricorrenti, è applicata al totale delle ultime spese approvate dal Parlamento (FR) oppure al totale delle entrate attestato nell'ultimo bilancio (JU). Gli altri Cantoni hanno per contro optato per la definizione di limiti prestabiliti in valore assoluto, al di là dei quali si innesca il voto popolare. Anche in questi casi si notano limiti di spesa estremamente variegati, che spaziano per le spese uniche da CHF 10 mio. (GR) a CHF 25 mio. (LU), da CHF 1 mio. (GL/AI) a CHF 5 mio. (NW) per citare solo alcuni esempi. Analogo discorso per le spese ricorrenti: da CHF 1 mio. (GR) a CHF 2.5 mio (LU), da CHF 600'000.- (TG) a CHF 500'000.- (SO/SH). Gli esempi elencati, oltre ad evidenziare la già citata eterogeneità dei sistemi e dei limiti in vigore in altri Cantoni, manifestano con tutta evidenza il carattere aleatorio dei limiti di spesa. A questo proposito si segnala il rischio concreto che il Parlamento adotti dei limiti troppo elevati, inibendo il senso e la portata del referendum finanziario obbligatorio, oppure limiti troppo bassi, banalizzando, come anticipato, il diritto di voto.

III. CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA

Il referendum finanziario obbligatorio è inteso dagli iniziattivisti come strumento supplementare di controllo della gestione finanziaria e in particolare della spesa pubblica, ruolo che comunque già oggi svolge il referendum nella sua forma facoltativa. Rispetto al referendum facoltativo, quello obbligatorio potrebbe tuttavia comportare il rischio di complicare oltremodo la gestione finanziaria e le scelte politiche, senza risultati tangibili in termini di controllo sulla spesa, imponendo di votare anche su oggetti che godono di ampio sostegno. Questo effetto potrebbe incidere particolarmente sugli investimenti, che dovrebbero sottostare in modo pressoché sistematico al referendum finanziario obbligatorio a partire da un certo livello di spesa. Diversamente dalle spese di funzionamento, che per loro natura sono in gran parte vincolate e quindi non sottoposte a referendum, gli investimenti sono perlopiù delle spese nuove in quanto il potere di apprezzamento sul loro ammontare e sulla loro realizzazione è ampio (Griesel, pag. 283)¹.

¹ Sono soggetti a referendum gli atti che comportano nuove spese, mentre non lo sono le spese vincolate. Secondo la formula costantemente utilizzata dal Tribunale federale, una spesa risulta vincolata se è prescritta da una norma giuridica sia nel suo principio che nella sua entità oppure se risulta assolutamente necessaria per l'adempimento di un compito amministrativo definito da una determinata legge. Vi è pure una spesa vincolata quando si può supporre che, accettando una normativa di base, i cittadini abbiano nel contempo avallato anche le spese che ne conseguono, se le relative esigenze erano prevedibili e se è irrilevante determinare quali mezzi vengono scelti per l'adempimento dei doveri assunti dalla collettività mediante l'atto legislativo di base. Anche qualora tale atto stabilisca con chiarezza "se" un compito deve essere svolto, il "come" può comunque risultare sufficientemente importante da giustificare il

L'introduzione del referendum obbligatorio rischia quindi di rallentare in modo particolare la realizzazione di investimenti e di avere un impatto molto limitato sulle spese di gestione corrente.

Ricordiamo che in data 18 maggio 2014 il popolo ha approvato l'introduzione nella Costituzione cantonale ticinese del vincolo del freno ai disavanzi grazie ai nuovi articoli 34bis e 34ter, concretizzato nei nuovi articoli 5 cpv. 3 e 31a-31f della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato.

Durante le discussioni parlamentari del 2015 concernenti un'iniziativa parlamentare generica sullo stesso tema, gli stessi iniziativaisti hanno evidenziato il loro timore che il risanamento delle finanze passi unicamente attraverso l'aumento delle imposte, proponendo dunque di controbilanciare questo rischio con il referendum finanziario obbligatorio, il quale agisce esclusivamente sulle uscite. Di fronte al timore di un'azione rivolta alle sole entrate, con l'aumento delle imposte, ricordiamo che un'eventuale richiesta di aumentare il moltiplicatore cantonale ai fini del rispetto del vincolo dovrà essere approvata dai due terzi del Parlamento, maggioranza che pone al riparo da aumenti ingiustificati. Ricordiamo parimenti che la legge prevede pure il principio della maggioranza assoluta per le decisioni riguardanti i crediti che superano CHF 1 milione o i CHF 250'000.- all'anno per quattro anni. Tali vincoli tutelano a sufficienza il cittadino da aumenti incontrollati delle spese e delle entrate, ritenute inoltre le possibilità concesse dal referendum finanziario facoltativo. Il Governo è pertanto convinto che l'adozione della legge sul freno ai disavanzi, unitamente al referendum finanziario facoltativo e agli altri strumenti citati, siano mezzi sufficienti per garantire una gestione oculata e parsimoniosa delle finanze pubbliche; ritiene pertanto superfluo istituzionalizzare il referendum finanziario obbligatorio.

IV. CONCLUSIONI

Considerato quanto precede riteniamo dunque che l'assetto legislativo attuale fornisca già gli strumenti necessari per garantire una politica finanziaria equilibrata nel pieno rispetto dei principi della parsimonia e dell'economicità. Il Consiglio di Stato non ritiene pertanto necessario ancorare nel nostro ordinamento giuridico il principio del referendum finanziario obbligatorio.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli
Il Cancelliere, Arnaldo Coduri

coinvolgimento dei cittadini. Si è quindi sempre in presenza di una spesa nuova quando l'autorità, in riferimento all'entità della spesa stessa, al momento della sua esecuzione o ad altre modalità d'attuazione, dispone di una libertà d'azione relativamente ampia (DTF 125 I 87 consid. 3b; 117 la 59 consid. 4c; più recentemente cfr. ad esempio: sentenza 1C_467/2008 del 12 marzo 2009 consid. 3.1). L'art.