

Iniziativa popolare legislativa generica del 12 maggio 2017 “*Gli automobilisti non sono bancomat!*” – Esame della ricevibilità

1. L’iniziativa popolare legislativa generica “*Gli automobilisti non sono bancomat!*” è stata depositata il 12 maggio 2017 (FU 39/2016 del 16 maggio 2017, pag. 4310).

Fondata sugli art. 37 Cost./TI e 116 segg. LEDP, essa chiede che la Legge sulle imposte e tasse di circolazione dei veicoli a motore del 9 febbraio 1977 (RL 7.4.2.2) sia modificata in modo che dalla successiva imposta di circolazione fissata sia dedotto l’aumento dell’imposta di circolazione pagato nel 2017 (restituzione dell’aumento deciso dal Consiglio di Stato per il 2017, come sconto sulla prossima imposta).

Essendo state raccolte 10’306 firme valide (di fronte alle 7’000 necessarie), la Cancelleria dello Stato ne ha decretato la riuscita (v. FU 61-62/2017 del 4 agosto 2017, pag. 6785).

Se, come in concreto, il numero di firme è raggiunto, il Gran Consiglio esamina preliminarmente la ricevibilità della domanda d’iniziativa, verificandone la conformità al diritto superiore, l’unità della forma e della materia e l’attuabilità entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda (art. 38 Cost./TI e 134 LEDP).

La seguente nota elaborata all’attenzione della *Sottocommissione finanze della CGF* del Gran Consiglio si prefigge d’illustrare, in termini generali, le eventuali criticità dell’iniziativa rilevate in occasione dell’analisi della ricevibilità, in vista della discussione commissionale e dell’allestimento del(i) relativo(i) rapporto(i).

2. L’iniziativa in oggetto mira a **dedurre, dalla prossima imposta di circolazione dovuta, l’aumento deciso dal Consiglio di Stato** sulla scorta dell’art. 1a cpv. 2 della legge sulle imposte e tasse di circolazione dei veicoli a motore del 9 febbraio 1977¹ e pagato dagli

¹ **Ecoincentivo**

a) bonus/malus

Art. 1a

1 L’imposta di cui alle lettere c) ed e) dell’art. 1 cpv. 1 per i veicoli di nuova immatricolazione viene moltiplicata per un coefficiente (bonus/malus).

2 Il coefficiente di moltiplicazione è compreso tra 0.2 e 1.8 ed è stabilito dal Consiglio di Stato in base alle emissioni di CO2 del tipo di veicolo.

3 Il Consiglio di Stato definisce i casi particolari e fissa per gli stessi delle apposite modalità di applicazione.

4 Alle emissioni di CO2 per tipo di veicolo possono essere aggiunte le emissioni generate nella produzione di carburante o dell’energia di trazione.

5 Il Consiglio di Stato verifica periodicamente, almeno ogni due anni, il coefficiente di moltiplicazione al fine di garantire la neutralità finanziaria.

automobilisti ticinesi per il 2017 (= restituzione dell'aumento deciso per il 2017, come sconto sulla prossima imposta).

3. Conformità dell'iniziativa al diritto superiore:

Secondo la costante prassi riconosciuta dal Tribunale federale, di regola un'iniziativa popolare cantonale, indipendentemente dalla sua formulazione, deve rispettare le condizioni materiali che le sono imposte: in particolare non deve contenere nulla che contrasti con il diritto superiore, sia esso cantonale, federale o internazionale².

L'imposta di circolazione in oggetto è di natura mista. Essa presenta, infatti, dei tratti comuni alle tasse causali e alle imposte³ (X. Oberson, *Droit fiscal suisse*, 2^e éd., Basilea 2002, pag. 380, par. 25). Nella presente fattispecie, i promotori dell'iniziativa chiedono la modifica di una norma cantonale a carattere fiscale, di chiara competenza cantonale. La stessa non rientra, infatti - con ogni evidenza - nel contesto dell'art. 134 Cost. fed.⁴ che impedisce ai Cantoni e ai Comuni di gravare da imposte determinati ambiti di competenza esclusiva della Confederazione, e si fonda su una chiara competenza espressamente attribuita ai Cantoni dal legislatore federale (v. art. 105 cpv. 1 della legge federale sulla circolazione stradale del 19 dicembre 1958 - LCStr; RS 741.01)⁵.

Come si evince chiaramente dal tenore dell'art. 1a della Legge sulle imposte e tasse di circolazione dei veicoli a motore, il Parlamento cantonale ha delegato al Consiglio di Stato la facoltà di stabilire "il coefficiente di moltiplicazione, compreso tra 0.2 e 1.8 in base alle emissioni di CO2 del tipo di veicolo". Pertanto, nulla impedisce al Legislatore di modificare tale regola, introducendo ad esempio una norma transitoria nel senso auspicato dagli iniziativaisti.

Per le suesposte ragioni la modifica proposta **non appare in contrasto con il diritto superiore vigente.**

4. Unità della materia:

Il principio dell'unità della materia (conseguenza diretta della libertà di voto garantita dall'art. 34 cpv. 2 Cost. fed.), tende a impedire che ai cittadini vengano sottoposte, in uno stesso oggetto, più proposte di natura e scopo differente, che imporrebbero loro un'approvazione o

² DTF 128 I 190 consid. 4; DTF 124 I 107 consid. 5b.; DTF 139 I 292 consid. 5.4; DTF 133 I 110 consid. 4.1.

³ Le **tasse causali** sono prelevate da una collettività pubblica a determinate persone, in cambio di servizi speciali o vantaggi particolari accordati e apprezzabili economicamente. L'**imposta** rappresenta invece un contributo versato da un particolare a una collettività pubblica al fine di partecipare alle spese derivanti dai compiti generali che spettano a quest'ultima, in vista della realizzazione del bene comune. Essa è dovuta a prescindere da eventuali controprestazioni statali (DTF 122 I 309).

⁴ **Art. 134 Esclusione dell'imposizione cantonale e comunale**

Ciò che la legislazione federale sottometta all'imposta sul valore aggiunto, alle imposte speciali di consumo, alla tassa di bollo e all'imposta preventiva, o che dichiara esente da queste imposte, non può essere gravato da imposte dello stesso genere da parte dei Cantoni e dei Comuni.

⁵ **Art. 105 Imposte e tasse**

1 È riservato il diritto dei Cantoni di istituire l'imposta sui veicoli e di riscuotere tasse. Le tasse cantonali di transito sono tuttavia vietate.

un'opposizione globale dell'iniziativa, senza la possibilità di rifiutare quell'eventuale parte non condivisa (v. DTF 137 I 200). In caso contrario, la raccolta delle firme necessarie alla riuscita dell'iniziativa potrebbe inoltre essere (ingiustamente) agevolata, potendo gli argomenti in essa contenuti interessare un pubblico più ampio. Pertanto, allo scopo di evitare che una simile situazione possa concretizzarsi, la giurisprudenza esige l'esistenza di un rapporto intrinseco e un'unità di scopo tra i diversi argomenti sottoposti al popolo e dunque un rapporto di connessione che faccia apparire come oggettivamente giustificata l'unione di più proposte in un solo quesito sottoposto al voto popolare (v. Auer, Malinverni, Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. I "L'Etat", 3. ed. Stämpfli, Berna 2013, pag. 280, par. 862).

In quest'ottica l'iniziativa tende a disciplinare una questione ben definita e "compatta", riferita a un'unica tematica. Pertanto il **principio dell'unità della materia è da ritenersi ossequiato**.

5. Unità della forma:

Quando il diritto cantonale contempla l'iniziativa popolare non solo nel senso di una proposta redatta in termini generici ma anche di un progetto elaborato, i promotori dell'iniziativa sono tenuti a formularla distintamente nell'una o nell'altra forma. Essi non potranno dunque proporre un unico progetto che unisce le due forme, poiché tale scelta comporta conseguenze importanti dal profilo procedurale: l'iniziativa generica verrà concretizzata dal Parlamento in un "*progetto nel senso della domanda*" (art. 135 cpv. 2 LEDP)⁶, mentre quella elaborata verrà "imposta" a quest'ultimo, che potrà tuttalpiù elaborare un controprogetto.

Secondo il Tribunale federale, il principio dell'unità della forma deriva dalla *libertà di voto* che permette al cittadino di misurare le "conseguenze" della sua firma o del proprio voto. La distinzione tra le due forme è comunque lungi dall'essere ovvia: qual è infatti il grado di precisione ammissibile affinché un'iniziativa sia (ancora) considerata generica? Quando un'iniziativa si definisce "elaborata", ma il suo contenuto è troppo vago per essere direttamente attuato senza un'ulteriore concretizzazione parlamentare, conviene allora trattarla come una "generica", e inversamente. Questa è la ragione per la quale la

⁶ Secondo la giurisprudenza (v. DTF 121 I 357), l'autorità legislativa tenuta ad elaborare un progetto concreto conforme ad un'iniziativa generica deve rispettarne l'oggetto; l'iniziativa le traccia una via da cui non può scostarsi né per modificare il senso della proposta, né per disciplinare materie diverse da quelle oggetto della domanda. Essa non agisce liberamente, ma in esecuzione di un mandato assegnatogli dal popolo o dagli elettori firmatari dell'iniziativa. Di certo, essa non fa da tramite fra gli autori dell'iniziativa e il popolo e il testo che è tenuta a sottoporre a quest'ultimo è elaborato in virtù di una competenza propria. Allorquando ne ha il mandato, l'autorità legislativa è tenuta a stabilire un progetto che risponda alle intenzioni degli iniziattivisti ed esprima il loro pensiero. Il margine di manovra dell'autorità legislativa è pertanto limitato dall'obbligo di adottare norme di contenuto analogo a quelle propugnate dagli autori dell'iniziativa (v. DTF 115 la 154 consid. 4). Per gli autori dell'iniziativa, la scelta della domanda in forma generica implica di per sé la rinuncia a proporre soluzioni concrete atte a realizzarne l'obiettivo. Essi si rimettono alla scelta dell'organo statale competente, il cui margine di manovra deve essere rispettato. Paragonabile a quello dell'organo statale al quale è stato delegato il potere di legiferare, tale margine è maggiore se gli obiettivi dell'iniziativa sono formulati in modo generale oppure complessi e parzialmente contraddittori (v. DTF 111 la 119); in siffatta evenienza le scelte della competente autorità non possono essere contestate adducendo che non convengono agli autori dell'iniziativa se, da un punto di vista oggettivo, esse appaiono come un mezzo ragionevole per realizzarne l'oggetto. Secondo giurisprudenza invalsa, il testo di un'iniziativa deve essere interpretato in modo oggettivo, ossia come potevano comprenderlo i cittadini ai quali era destinato. Di contro, l'interpretazione personale dei promotori e redattori dell'iniziativa non è determinante, soprattutto se essa è data a posteriori (v. DTF 105 I 154). In casi dubbi l'iniziativa deve essere compresa in un senso che la renda conforme al diritto superiore (DTF 119 la 157, DTF 118 la 204 e le sentenze citate).

giurisprudenza non conclude, se non raramente, all'invalidazione di un'iniziativa generica per il semplice fatto che essa contiene troppe disposizioni dettagliate (e viceversa). Al riguardo, parte della recente dottrina (P. Tschannen, *Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form*, ZBl. 2002, 2-29) ritiene che il mancato rispetto dell'unità della forma non dovrebbe comportare l'invalidazione dell'iniziativa (A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, op. cit. Vol. I, pag. 280, n. 831).

Nel caso in disamina, non vi sono dubbi circa la natura generica dell'iniziativa, essendosi gli iniziativaisti limitati a chiedere la restituzione dell'aumento deciso dal Consiglio di Stato per il 2017, come sconto sulla prossima imposta di circolazione, senza formulare proposte concrete sulle modalità della restituzione. **L'unità della forma appare dunque rispettata.**

Il Gran Consiglio sarà pertanto tenuto a elaborare un testo di legge che vada nel senso auspicato dagli iniziativaisti, introducendo nella legge cantonale sulle imposte e tasse di circolazione dei veicoli a motore una norma (verosimilmente di carattere transitorio) che renda possibile la restituzione agli automobilisti dell'aumento deciso dal Consiglio di Stato per il 2017, sotto forma di sconto sulla prossima imposta di circolazione dovuta.

6. Per il resto, l'iniziativa **non pone problemi dal profilo dell'unità di rango e dell'attuabilità.**
7. Alla luce di quanto precede, **reputo ricevibile** l'iniziativa popolare legislativa generica "*Gli automobilisti non sono bancomat!*".

Per ulteriori informazioni e chiarimenti sono volentieri a disposizione. Vogliate gradire l'espressione della massima stima.

Il Consulente giuridico del Gran Consiglio:

avv. T. Veronelli