

03.401

**Iniziativa parlamentare
Introduzione di un referendum finanziario**

**Avamprogetto e rapporto esplicativo della Commissione delle
istituzioni politiche del Consiglio nazionale**

del 16 febbraio 2007

Compendio

Il referendum finanziario ha già fatto le sue prove di strumento della democrazia diretta nei Cantoni e nei Comuni. Tuttavia sul piano federale questo strumento manca, sebbene la Costituzione federale preveda che i decreti federali – e così anche i decreti finanziari – possano essere sottoposti a referendum facoltativo «per quanto previsto dalla costituzione o dalla legge». Questo disposto costituzionale non è però applicato ai decreti finanziari, visto che attualmente la legge sul Parlamento prescrive che siano emanati nella forma del decreto federale semplice, che non è sottoposto a referendum.

Il presente progetto si prefigge di colmare questa lacuna nel sistema della democrazia diretta sul piano federale sottoponendo a referendum facoltativo determinati decreti finanziari. A tale riguardo occorre rilevare che i decreti finanziari adottati sul piano federale sono spesso di natura diversa da quelli adottati sul piano cantonale e comunale. Se nei Cantoni e nei Comuni predominano le spese effettuate in settori di competenza propri, sul piano federale hanno luogo numerosi trasferimenti finanziari.

Il referendum finanziario dovrebbe essere limitato alle spese che, per loro natura, possono essere facilmente sottoposte al voto popolare; in proposito, è determinante l'esperienza maturata nei Cantoni e nei Comuni. Sottoponendo i crediti d'impegno a referendum, si rende innanzitutto possibile un voto popolare facoltativo su nuove spese uniche che spesso sono anche spese per investimento. Il presente progetto prevede pertanto che i crediti d'impegno che prevedono nuove spese uniche superiori a 200 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti superiori a 20 milioni di franchi siano sottoposti a referendum.

Rapporto

1 Genesi

1.1 Iniziativa parlamentare del gruppo UDC del 13 marzo 2003 (03.401)

1.1.1 Obiettivo dell'iniziativa parlamentare

L'iniziativa parlamentare presentata il 13 marzo 2003 dal gruppo dell'Unione democratica di centro chiede che siano sottoposti a referendum facoltativo i decreti federali concernenti crediti d'impegno e limiti di spesa dai quali risultano nuove spese uniche o ricorrenti che superano un determinato importo. Gli autori dell'iniziativa sperano che il nuovo strumento abbia effetti positivi sulle finanze federali e a citano le esperienze in tal senso fatte nei Cantoni e Comuni.

1.1.2 Esame preliminare dell'iniziativa parlamentare

La Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale ha effettuato l'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare il 13 novembre 2003. Con 11 voti favorevoli (tra i quali il voto preponderante del presidente) e 11 contrari, ha proposto al Consiglio nazionale di dare seguito all'iniziativa.

Come ha fatto l'iniziativa, anche la Commissione ha innanzitutto ritenuto considerazioni di politica finanziaria. L'introduzione del referendum finanziario può infatti avere un effetto preventivo di disciplina della spesa pubblica, come peraltro attestano i risultati empirici riferiti dalla letteratura specialistica per quanto concerne i Cantoni e i Comuni (cfr. rapporto della CIP-N del 20 febbraio 2004).

A favore dell'introduzione del referendum finanziario, la CIP ha inoltre evocato argomenti di natura politico-democratica. Il rapporto della Commissione fa poi valere che il popolo potrebbe avere maggiore interesse a pronunciarsi su spese importanti piuttosto che su norme giuridiche astratte. Finalmente si tratta di permettere agli aventi diritto di voto di partecipare alle decisioni importanti di natura finanziaria o normativa.

La minoranza della Commissione ha invece deplorato una strumentalizzazione dei diritti popolari al solo fine di ridurre le spese. Affermando che i diritti popolari sono dotati di un proprio valore, questa minoranza ha fatto valere che non occorre crearne di nuovi per realizzare determinati scopi politici. Sarebbe inoltre necessario evitare che gli strumenti d'opposizione della democrazia diretta, tra i quali figura il referendum finanziario, acquisiscano un'eccessiva importanza. Infine, la minoranza ha ricordato che la maggior parte delle spese sono fissate dalla legge e perciò già sottoposte a referendum.

Visto che è stata depositata prima dell'entrata in vigore della nuova legge sul Parlamento (1° dicembre 2003), l'iniziativa parlamentare è retta dalla vecchia legge sui rapporti fra i Consigli. È quindi sottoposta per decisione al Consiglio nazionale secondo l'art. 21^{ter} di tale legge. Il 22 settembre 2004, il Consiglio nazionale ha seguito la decisione (con 90 voti a favore e 75 contrari) della scarsa maggioranza della Commissione approvando l'introduzione del referendum finanziario. La CIP-N

è in seguito stata incaricata di redigere un progetto per l'introduzione del referendum finanziario.

1.2 Esperienze nei Cantoni

1.2.1 Lo strumento del referendum finanziario nei Cantoni

1.2.1.1 Soluzioni diverse

Nel loro lavoro sulla democrazia diretta nei Cantoni, i politologi Alexander Trechsel e Uwe Serdült sostengono che il referendum finanziario è il più complesso di tutti gli strumenti della democrazia diretta nei Cantoni. La difficoltà risiede nella molteplicità delle forme adottate. Nei Cantoni vi sono infatti referendum finanziari obbligatori e facoltativi con le soglie minime più diverse. In tutti i Cantoni è prevista una forma di referendum finanziario: uno strumento apprezzato nei loro sistemi di democrazia diretta. Secondo Trechsel e Serdült, nelle democrazie cantonali il principio «chi paga comanda» ha assunto un ruolo importante.

1.2.1.2 Forma del referendum

Nel loro commento degli sviluppi istituzionali in materia di referendum finanziario nei Cantoni, Trechsel e Serdült fanno notare che la marcia trionfale del referendum facoltativo sulle spese ne costituisce probabilmente l'elemento più significativo. Attualmente, infatti, quasi la maggior parte dei Cantoni ha istituito un referendum finanziario facoltativo. Questa evoluzione non va tuttavia a scapito del referendum finanziario obbligatorio che è previsto da più della metà delle legislazioni cantonali. Vi sono perfino Cantoni che hanno adottato un referendum finanziario obbligatorio, mentre il loro ordinamento prevede «soltanto» referendum legislativi facoltativi, cosicché gli ostacoli che la democrazia diretta pone sul cammino dei decreti finanziari sono più importanti di quelli previsti per le leggi, come ha constatato con stupore Etienne Grisel; «... il en résulte ce paradoxe que la dépense occupe un rang démocratique plus élevé que la loi qui est censée lui servir de base.».

L'importanza crescente del referendum finanziario facoltativo risulta dalla sempre più frequente introduzione di un sistema a due livelli: a partire da una determinata cifra numerosi Cantoni sottopongono i crediti a referendum facoltativo e, a partire da una somma più elevata, a referendum obbligatorio.

1.2.1.3 Soglie minime

Di regola, l'istituto del referendum finanziario comprende tutte le nuove spese non vincolate, uniche o ricorrenti, che superano un determinato importo. Questa soglia minima varia da un Cantone all'altro e va dai 250'000 franchi a partire dai quali vige nel Canton Svitto l'obbligo del referendum per le nuove spese uniche, alla somma cento volte superiore di 25 milioni prevista nel Canton Lucerna. Di massima, per le spese annue ricorrenti, la soglia minima è fissata a un decimo della soglia applicabile per le spese uniche.

In determinati Cantoni le soglie referendarie non sono espresse in franchi ma in quote percentuali di un determinato indicatore finanziario cantonale. Sistemi di questo genere vigono nei Cantoni Giura, Vallese, Neuchâtel, Friburgo e Appenzello esterno. Questo sistema rende superfluo un periodico adeguamento dell'importo in franchi. Nella maggior parte dei Cantoni in cui vige il sistema delle soglie espresse da importi in franchi nel corso degli anni è stato necessario adeguare questi importi, a volte anche a più riprese. Trechsel e Serdült hanno tuttavia potuto dimostrare che in molti Cantoni l'importo a partire dal quale un credito è sottoposto a referendum è costantemente diminuito rispetto al totale delle spese, provocando così un'involontaria estensione del referendum finanziario.

1.2.1.4 Normativa minima sul piano costituzionale concretizzata dal Tribunale federale

Di massima, i Cantoni stabiliscono soltanto regole minime in materia di referendum finanziario e lo fanno a livello costituzionale. Le costituzioni cantonali prevedono che i decreti del Parlamento concernenti le spese siano sottoposti a referendum a partire da un determinato importo. Di regola, le disposizioni legali d'esecuzione non definiscono con maggiore precisione le condizioni del referendum finanziario, ma riguardano soltanto la procedura. Secondo Hangartner e Kley sono la prassi delle autorità cantonali superiori, e segnatamente la giurisprudenza del Tribunale federale, a determinare sostanzialmente le condizioni che devono essere adempite affinché gli aventi diritto di voto possano pronunciarsi nell'ambito di un referendum finanziario.

Adito con ricorso di diritto pubblico, il Tribunale federale stabilisce se una decisione concreta su una spesa ha rispettato i diritti di partecipazione dei cittadini sanciti dalla costituzione cantonale, nonché le prescrizioni legali che concretizzano tali diritti. Spesso, quando deve pronunciare su questi ricorsi, se mancano disposizioni più precise nella costituzione cantonale, il Tribunale federale si basa sui principi che ha elaborato in materia di referendum finanziario. Siccome questo genere di referendum è oggetto di frequenti contestazioni, i principi sviluppati dal Tribunale federale hanno non poca importanza: secondo Hangartner e Kley essi hanno addirittura acquisito una portata quasi pari a quella di una legge federale. Così, per evitare i ricorsi, i Cantoni ottemperano a questi principi sia per la forma giuridica sia per l'applicazione del referendum finanziario.

Hangartner e Kley ritengono che l'unificazione delle regole in materia di referendum finanziario non sia scevra di problemi. Secondo loro, da una parte sarebbe preferibile, per rispettare le esigenze della democrazia e del federalismo, lasciare ai legislatori cantonali il compito di stabilire le regole del referendum finanziario nei rispettivi Cantoni. Dall'altra, comprendono tuttavia la necessità di un'autorità sopracantonale che possa garantire una valutazione indipendente in caso di contestazioni. Essi reputano infatti che la grande latitudine offerta dalla maggior parte delle normative pone le autorità dinanzi alla forte tentazione di decidere secondo l'opportunità e di restringere così il campo d'applicazione del referendum sulle spese. In questa situazione, sempre secondo i due autori citati, corrispondono a una legittima necessità di tutela giurisdizionale il desiderio e la speranza degli aventi diritto di voto che il Tribunale federale, autorità esterna al Cantone, concretizzi il loro diritto costituzionale al referendum sulle spese.

Per la valutazione del referendum finanziario, gli specialisti si avvalgono principalmente di criteri politico-economici: riflessioni teoriche li portano a formulare l'ipotesi di una certa asimmetria, insita nel referendum finanziario, da cui risulterebbe una limitazione dell'attività statale, in particolare per quanto concerne le spese uniche. Infatti, se un nuovo progetto di spesa viene respinto in votazione popolare, la spesa non sarà effettuata, indipendentemente dall'eventuale preferenza dei cittadini per una spesa più elevata o più ridotta.

In effetti, diverse analisi dell'impatto del referendum finanziario nei Cantoni e nei Comuni forniscono prove empiriche dell'effetto di contenimento della spesa pubblica di questo strumento. L'analisi di un insieme di dati cantonali (relativi al periodo 1986–1997) e di dati comunali (del 1990 relativi a 134 comuni) ha consentito agli economisti Lars P. Feld e Gebhard Kirchgässner di constatare che un referendum finanziario obbligatorio ha per effetto la riduzione sia delle spese sia delle entrate. Secondo la loro indagine, nei Cantoni che hanno istituito un referendum finanziario obbligatorio, spese ed entrate pubbliche pro capite sono ampiamente inferiori (rispettivamente del 7 % e dell'11 %) a quelle degli altri Cantoni. Nei Comuni i risultati sono ancor più impressionanti, dove vige il referendum finanziario obbligatorio le spese e le entrate pubbliche pro capite sono inferiori di circa il 20 % rispetto a quelle degli altri Comuni.

Analizzando dati cantonali inerenti agli anni 1988–1998 i politologi Adrian Vatter e Markus Freitag hanno invece potuto constatare un effetto sulle spese del referendum finanziario. Sono giunti alla conclusione che più è difficile sottoporre una spesa a referendum meno questo strumento è utilizzato e più sono elevate le spese pubbliche; al contrario, se i cittadini possono facilmente fare ricorso agli strumenti della democrazia diretta e sono regolarmente chiamati alle urne per esprimersi su oggetti finanziari, gli interventi dello Stato si riducono.

Lars P. Feld riassume gli studi empirici relativi ai Cantoni e ai Comuni svizzeri (e quelli inerenti agli Stati degli Stati Uniti d'America) constatando che le collettività pubbliche rette da un regime di democrazia diretta spendono meno, prelevano meno imposte, sono meno indebitate, sono caratterizzate da una minore sottrazione fiscale e beneficiano di un'economia più forte (PIL per abitante).

È lecito chiedersi se l'istituzione di un referendum finanziario a livello federale produrrebbe effetti analoghi. È difficile fare previsioni al riguardo, non da ultimo a causa della diversa struttura delle spese della Confederazione rispetto a quella di Cantoni e Comuni; infatti se le spese di questi ultimi riguardano sovente progetti infrastrutturali, a livello federale predominano i trasferimenti finanziari. Lars P. Feld non considera questa differenza un ostacolo all'introduzione del referendum finanziario perché ritiene che anche le questioni di perequazione si prestino ad essere sottoposte allo scrutinio popolare.

1.3 Discussioni sul piano federale nel passato

1.3.1 Obbligare le autorità alla disciplina in materia di spese: l'iniziativa popolare degli anni 1950

A livello federale la questione dell'integrazione del referendum finanziario tra i diritti popolari non è nuova ed è stata più volte discussa dalle Camere federali. Anche il popolo ha già avuto occasione di pronunciarsi a tale riguardo. Nel 1956, l'Assemblea federale aveva sottoposto al voto del popolo e dei Cantoni – come controprogetto a un'iniziativa popolare concernente il voto delle spese da parte dell'Assemblea federale – una modifica della Costituzione federale che si prefiggeva tra le altre cose di sottoporre a referendum facoltativo le spese uniche e ricorrenti superiori a un determinato importo (FF 1956 I 512). La modifica costituzionale era stata respinta il 30 settembre 1956 con il 54,5 % di voti negativi. Otto Cantoni e due mezzi Cantoni l'avevano tuttavia accettata (FF 1956 I 793). Prima del voto l'iniziativa popolare era stata ritirata a favore del controprogetto.

È difficile stabilire se questo risultato vada interpretato come un'opposizione di principio da parte del popolo e dei Cantoni all'esercizio di un potere di codecisione in materia di decreti finanziari. Dopo lo scrutinio popolare alcuni analisti hanno rilevato che la portata del progetto era troppo ridotta; infatti i decreti finanziari avrebbero potuto essere sottoposti a referendum soltanto se le spese in questione non erano espressamente autorizzate da una legge. L'iniziativa popolare aveva ben più vasta portata, dal momento che si prefiggeva di sottoporre a referendum facoltativo tutti i decreti federali e a referendum obbligatorio tutte le leggi che prevedevano spese superiori a determinati importi.

Il principale obiettivo degli autori dell'iniziativa degli anni 1950 consisteva manifestamente nell'obbligare le autorità a una disciplina in materia di spese. Oltre all'introduzione di un referendum finanziario (obbligatorio o facoltativo) e di un freno alle spese di ampia portata (maggioranza qualificata per i decreti finanziari), l'iniziativa chiedeva infatti che, nell'ambito della decisione sul preventivo annuale e i crediti aggiuntivi, l'Assemblea federale non potesse superare il totale delle spese proposto dal Consiglio federale, a meno di provvedere alla copertura del sorpasso mediante risparmi o nuove entrate. In particolare questo limite della sovranità budgetaria dell'Assemblea federale aveva indotto il Consiglio federale a opporre all'iniziativa un controprogetto che prevedeva un freno alle spese di portata ridotta e un referendum finanziario molto limitato.

1.3.2 Il caso particolare delle spese per l'armamento

Se l'iniziativa popolare degli anni 1950 era basata su considerazioni di politica finanziaria, le discussioni sul referendum finanziario a livello federale sono in seguito state imperniate sulle spese per l'armamento. Il 5 aprile 1987 il 59,4 % dei votanti ha respinto un'iniziativa popolare che chiedeva la consultazione del popolo in materia di spese militari ovvero il diritto di referendum sulle spese militari (FF 1987 II 694).

Questa tematica ha ugualmente improntato le discussioni del Consiglio nazionale relative all'iniziativa parlamentare Günter (86.236) per l'introduzione di un referendum finanziario generale (BU 1988 N 848). Il Consigliere nazionale Günter,

sostenuto da altri parlamentari, si è ampiamente adoperato per sottolineare che la sua iniziativa non riguardava le spese per l'armamento ma tutti i crediti d'impegno nella misura in cui eccedevano un determinato importo, ma numerosi deputati, soprattutto i rappresentanti dei partiti borghesi, si sono schierati contro questo nuovo strumento, facendo segnatamente valere che il Parlamento non doveva sacrificare il suo ruolo direttivo in materia di politica statale e finanziaria (BU 1988 N 856). In tal modo non è stata lasciata alcuna possibilità di successo all'iniziativa che è stata respinta.

1.3.3 Completare il sistema dei diritti popolari: tentativi nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale

A metà degli anni 1990, nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale, il Consiglio federale ha posto in consultazione un progetto di riforma dei diritti popolari che proponeva fra l'altro l'introduzione di un referendum facoltativo in materia amministrativa e finanziaria. L'obiettivo del progetto non era la riduzione delle spese, ma piuttosto l'instaurazione di un sistema coerente di diritti popolari, come ha scritto il Consiglio federale nel messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale: questo referendum facoltativo è «... uno strumento prezioso che permette di colmare una lacuna considerevole nel sistema vigente dei diritti popolari» (FF 1997 I 438). Non si trattava unicamente di un referendum finanziario, ma di un referendum generale in materia amministrativa che voleva conferire al popolo un potere di codecisione su ogni singolo atto. Come rilevato dal Consiglio federale, «vi sono infatti misure concrete che agli occhi di una parte della popolazione sono molto più importanti di molte norme astratte» (Rapporto esplicativo sul progetto di revisione della Costituzione federale, 1995, n. 43.9).

Per il Consiglio federale, l'attuazione del nuovo strumento non è però stata priva di problemi. Non è stato per niente semplice definire nella Costituzione i criteri materiali che devono essere adempiti affinché una decisione adottata dall'Assemblea federale sia sottoposta a referendum. Il Consiglio federale deplorava in particolare l'impossibilità per il Tribunale federale di esaminare l'interpretazione di questi criteri in un caso concreto a livello federale (FF 1997 I 439). Ha pertanto proposto una soluzione «procedurale», secondo la quale una minoranza qualificata di un terzo dei membri dell'Assemblea federale può chiedere che una decisione sia sottoposta a referendum.

Durante la consultazione questa soluzione non ha raccolto soltanto adesioni. Infatti, numerosi partecipanti alla procedura di consultazione auspicavano una definizione materiale delle decisioni sottoposte a referendum. Il Consiglio federale ha comunque conservato la soluzione procedurale. Per determinare se una decisione concreta dovesse essere sottoposta a referendum, il disegno presentato al Parlamento proponeva di applicare la regola usuale della maggioranza semplice dei votanti delle due Camere. La soluzione della maggioranza semplice è stata scelta malgrado il «carattere vagamente plebiscitario» che il Consiglio federale le aveva rimproverato nel Rapporto esplicativo sul progetto di revisione della Costituzione federale e per ovviare al quale aveva proposto la minoranza qualificata di un terzo (cfr. Rapporto, 1995, n. 43.9).

In seno alle Commissioni costituzionali le proposte del Consiglio federale sono state oggetto di intense discussioni. Di massima, le due Commissioni avevano accettato

l'idea di un referendum in materia amministrativa e finanziaria. La soluzione procedurale, invece, è stata accolta con il massimo scetticismo, in particolare in seno alla Commissione del Consiglio degli Stati che aveva allora fatto elaborare soluzioni materiali per il referendum finanziari che avevano per esempio proposto di sottoporre a referendum facoltativo i crediti d'impegno e i limiti di spesa prevedenti nuove spese uniche superiori a 100 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti superiori a 10 milioni di franchi.

Nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale, queste proposte per l'introduzione di un referendum amministrativo e finanziario facevano parte del pacchetto di riforme concernente i diritti popolari che è però stato respinto dalle Camere in occasione del dibattito di entrata in materia.

In seguito è stata realizzata una riforma dei diritti popolari molto meno ambiziosa di quella respinta nell'ambito della revisione totale della Costituzione. Accettata dal popolo e dai Cantoni il 9 febbraio 2003, l'iniziativa parlamentare «Soppressione di lacune nei diritti popolari», elaborata dalla CIP del Consiglio degli Stati, non prevedeva alcun referendum in materia amministrativa o finanziaria. Il rapporto si limitava a rilevare che l'articolo 141 capoverso 1 lettera c della Costituzione federale, secondo cui i decreti federali possono essere sottoposti a referendum facoltativo, accordava all'Assemblea federale un sufficiente margine di manovra (FF 2001 4315). L'eventuale introduzione di un referendum finanziario generale sul piano legislativo è così di competenza del legislatore.

1.3.4 Le proposte più recenti: riappare la disciplina delle spese

Nel contesto della revisione totale della Costituzione, la discussione sul referendum finanziario era caratterizzata da riflessioni relative alla teoria dei diritti popolari. Gli argomenti relativi alla disciplina delle spese, recentemente riapparso, sono stati espressi nella mozione presentata dal Consigliere nazionale Erich Müller (03.3019 Mo. Introduzione di un diritto veto sulle spese) che attendeva da questo strumento effetti positivi sulle finanze della Confederazione. Questi argomenti non hanno però convinto il Consiglio federale che, nel suo parere sulla mozione, si è dichiarato contrario all'introduzione del referendum finanziario più per motivi formali che per motivi di contenuto. Siccome il popolo aveva votato sulla riforma dei diritti popolari nella primavera del 2003, il Consiglio federale ha ritenuto prematuro riaprire il dibattito su un nuovo diritto popolare, che per giunta non aveva a suo tempo potuto essere sottoposto allo scrutinio popolare perché non era stato accettato dal Parlamento. Inoltre, nel suo parere, il Consiglio federale si dichiarava contrario a riforme puntuali in ambito istituzionale. Per quanto concerne il contenuto, ha poi rilevato che le esperienze a livello cantonale e comunale non possono essere direttamente trasposte sul piano federale, visto che l'ambito di competenza federale è proporzionalmente ben più ristretto e che molti trasferimenti finanziari risultano da obblighi legali che limitano alquanto lo spazio di manovra.

La mozione è stata tolta di ruolo il 18 marzo 2005 perché è rimasta pendente per un periodo superiore ai due anni. Da allora il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare del Gruppo UDC – oggetto del presente rapporto – che chiede l'introduzione di un referendum finanziario servendosi della medesima motivazione.

1.4 Elaborazione dell'iniziativa parlamentare in seno alla CIP

1.4.1 Audizione di esperti

Il 17 febbraio 2005, la complessità della materia è emersa nel corso di una prima analisi delle questioni da chiarire nell'ottica dell'introduzione di un referendum finanziario inducendo la CIP a sentire degli esperti prima di proseguire i suoi lavori. Le audizioni sono avvenute il 14 aprile 2005. Il professor Gebhard Kirchgässner dell'Università di San Gallo ha presentato le esperienze fatte nei Cantoni e nei Comuni in cui vige un referendum finanziario ed ha esposto gli effetti dello strumento sulla spesa pubblica. Il professor Yvo Hangartner, ex professore dell'Università di San Gallo, si è concentrato sugli aspetti giuridici del referendum finanziario e ha illustrato i principali punti della giurisprudenza del Tribunale federale. Infine, Kurt Stalder, segretario della Conferenza dei Direttori cantonali delle Finanze, ha chiarito gli effetti del referendum finanziario dal profilo della politica finanziaria.

1.4.2 L'elaborazione degli avamprogetti in seno alla sottocommissione

Vista la complessità della materia, la CIP ha deciso di incaricare una sottocommissione dell'elaborazione di un avamprogetto. Nel corso di quattro sedute, la sottocommissione ha esaminato diversi modelli e il 29 novembre 2005 ha adottato gli avamprogetti e un rapporto esplicativo all'intenzione della Commissione plenaria.

1.4.3 Parere della Commissione delle finanze

La CIP ha sottoposto per parere gli avamprogetti della sottocommissione alla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale. Nel suo parere del 10 aprile 2006 la Commissione delle finanze ha proposto con 12 voti contro 9 e 2 astensioni di rinunciare all'introduzione del referendum finanziario a livello federal. Essa ha pertanto rinunciato a discutere i dettagli del progetto e ha esposto nel suo rapporto gli argomenti più importanti dei sostenitori e degli oppositori in seno alla Commissione.

1.4.4 Perizia di un esperto esterno sugli avamprogetti

Vista l'importanza dell'introduzione di un nuovo diritto popolare, la CIP ha deciso di far effettuare da un esperto esterno una perizia sugli avamprogetti elaborati dalla sua sottocommissione. Il professor Rainer Schweizer è stato incaricato di eseguire la perizia presentata alla CIP nella corso della sua seduta del 27 aprile 2006. La CIP ha incaricato la sottocommissione di esaminare per conto della Commissione plenaria le proposte del professor Schweizer. La sottocommissione ha effettuato questo esame il 29 agosto 2006.

1.4.5 Esame da parte della CIP degli avamprogetti destinati alla consultazione

Nel corso della sua seduta del 16 febbraio 2007, la CIP ha esaminato gli avamprogetti e il rapporto redatti dalla sottocommissione. Dopo avere eliminato le divergenze ha adottato con 11 voti contro 10 e un'astensione l'avamprogetto di atto normativo presentato in questa sede e lo ha posto in consultazione.

La *minoranza I* propone di non entrare in materia sul progetto. Non ritiene opportuno introdurre un referendum finanziario sul piano federale perché, come emerge dalla pratica cantonale, non sempre è facile determinare in quali casi concreti un credito debba essere sottoposto a referendum o in quali no. Sul piano federale non dovrebbero comunque essere introdotti diritti popolari che si rivelano utili soltanto se è possibile sottoporli a un controllo giudiziario. Inoltre, la maggior parte delle spese sono previste da una legge e sono perciò già sottoposte al referendum; una seconda possibilità di referendum non avrebbe senso. Occorre pure rilevare che la struttura delle spese sul piano federale è completamente diversa da quella dei Cantoni: in ambito federale prevalgono i trasferimenti finanziari che non costituiscono oggetti referendari adeguati.

2 Lineamenti del progetto

2.1 Completamento degli strumenti della democrazia diretta con un referendum finanziario

Gli effetti dell'istituzione di un referendum finanziario (cfr. n. 1.2.2) sono più che auspicabili. Ma si vuole innanzitutto porre rimedio a una considerevole lacuna del sistema dei diritti popolari. Questa lacuna è stata creata nel 1962, quando il legislatore con una revisione degli articoli 5 e 6 dell'allora vigente legge sui rapporti fra i Consigli ha previsto che le leggi federali e i decreti federali di obbligatorietà generale dovessero contenere norme di diritto (cfr. anche Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 438). La riforma della Costituzione federale, nel 1998, ha riaperto al referendum finanziario la porta chiusa dalla LRC visto che, in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera c Cost., possono essere sottoposti a referendum anche i decreti federali. Si tratta ora di concretizzare questa disposizione sottoponendo determinati decreti finanziari a referendum. Siccome i decreti finanziari costituiscono decisioni subordinate alle leggi e non necessitano pertanto di una più elevata legittimità democratica, entra in linea di conto soltanto il referendum facoltativo.

Il legislatore deve definire quali siano i decreti federali idonei al referendum. A tal fine, è determinante poter sottoporre al voto del popolo una questione che sia abbastanza precisa da far sì che la volontà del sovrano sia chiaramente riflessa dal risultato della votazione. Una breve riflessione mostra che il referendum finanziario va applicato in maniera più restrittiva a livello federale che nei Cantoni e nei Comuni. Infatti, a livello federale numerosi decreti finanziari riguardano trasferimenti finanziari dei quali il decreto può spesso definire soltanto il limite massimo. I decreti finanziari più idonei ad essere sottoposti allo scrutinio popolare riguardano invece investimenti concreti, per esempio nell'ambito delle infrastrutture.

La definizione del referendum finanziario proposta dal presente progetto tiene dunque conto delle condizioni quadro specifiche delle spese della Confederazione.

2.2 Definizione dei criteri a livello legislativo

L'articolo 141 capoverso 1 lettera c della Costituzione federale (Cost.) prevede che i decreti federali siano sottoposti al voto del popolo «per quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge». Secondo l'articolo 163 capoverso 2 Cost., i decreti federali sono atti che non contengono norme di diritto. La Costituente ha pertanto lasciato al legislatore il compito di decidere se vadano sottoposti a referendum determinati decreti che non stabiliscono norme di diritto, per esempio i decreti finanziari. Tuttavia, per quanto concerne i decreti finanziari il legislatore ha chiuso la porta che era stata lasciata aperta dalla Costituzione. Infatti, secondo l'articolo 25 della legge sul Parlamento (LParl), tutti i decreti finanziari adottati dall'Assemblea federale devono rivestire la forma del decreto federale semplice che, secondo l'articolo 163 capoverso 2 Cost., non sottostà a referendum.

Senza emendare la Costituzione è così possibile sottoporre a referendum determinati decreti finanziari modificando l'articolo 25 della legge sul Parlamento. La disposizione di cui all'articolo 141 capoverso 1 lettera c Cost. è una conseguenza della nuova concezione delle forme degli atti voluta dalla nuova Costituzione federale. La definizione del referendum facoltativo è basata un'idea nuova. A determinare se un atto vada sottoposto a referendum non è più la presenza di una norma di diritto ma la sua importanza. Per questo motivo, se sono «importanti», possono essere oggetto di referendum anche i singoli atti. Se il legislatore definisce «importante» un determinato genere di decreto finanziario, allora sottoporlo a referendum facoltativo è perfettamente conforme allo spirito della Costituzione federale.

La Commissione ritiene che occorre utilizzare il margine di manovra offerto dalla Costituzione federale e istituire il referendum finanziario con una legge, anche perché l'importanza pratica del nuovo strumento è comunque inferiore a quella del referendum legislativo che rimarrà la principale forma referendaria. Inoltre, dal profilo giuridico, il decreto finanziario è subordinato alla legge di cui è innanzitutto una conseguenza.

La minoranza II propone invece di iscrivere nella Costituzione le condizioni quadro del referendum finanziario. Questa soluzione ha il merito di far sì che le condizioni che deve adempiere un decreto finanziario per essere sottoposto a referendum facoltativo risultino chiaramente dalla disposizione costituzionale sul referendum facoltativo. Il posto occupato dai diritti popolari nel sistema politico svizzero è talmente importante che la Costituzione deve permettere di identificarli con precisione. Questa soluzione consente inoltre di sottoporre l'istituzione di un referendum finanziario al voto a doppia maggioranza di popolo e Cantoni.

Anche il professor Schweizer, come la minoranza II, rileva nella sua perizia che l'introduzione del referendum finanziario deve essere accettata in votazione dal popolo e dai Cantoni, e raccomanda pertanto di iscrivere il referendum finanziario nella Costituzione federale. Egli ritiene che questo strumento fa parte del diritto costituzionale materiale, tanto più che la sua introduzione avrà una portata

considerarevole, visto che istituirà un nuovo e importante mezzo di controllo del popolo sull'attività dell'Assemblea federale.

2.3 I singoli criteri

Indipendentemente dal fatto che il referendum finanziario sia sancito a livello costituzionale o legislativo, occorre comunque definire i decreti finanziari che vi sono sottoposti.

2.3.1 Nuove spese

Un impiego ragionevole del referendum finanziario presuppone che la spesa contestata non sia prevista da una legge: deve quindi trattarsi di una nuova spesa. Infatti, è inopportuno sottoporre a referendum una spesa vincolata che, in caso di rifiuto del popolo, non lascia all'autorità un margine di manovra sufficiente o non gliene lascia alcuno. Nell'ambito del dibattito sulla giurisprudenza del Tribunale federale sul referendum finanziario, la giurista Katharina Sameli ha dettagliatamente esaminato la nozione di «spesa vincolata» (spesa che lascia scarso margine di manovra all'autorità d'esecuzione e che per questo motivo non si presta a referendum), distinguendone tre principali generi:

1. spese il cui principio e importo sono prescritti da una disposizione legale o da una sentenza giudiziaria;
2. spese che sono assolutamente necessarie per l'adempimento di compiti amministrativi prescritti dalla legge;
3. spese per le quali occorre supporre che gli aventi diritto di voto le abbiano approvate accettando l'atto sul quale si basano, se la loro necessità era prevedibile o se la collettività pubblica interessata è libera di scegliere i mezzi per adempiere il compito prescritto dall'atto in questione.

2.3.2 Crediti d'impegno

Come precedentemente esposto, il presente progetto prevede di limitare il referendum a decreti finanziari concretamente comprensibili per i cittadini. Appaiono adempiere perfettamente questo criterio i crediti d'impegno. Essi permettono al Consiglio federale di contrarre, per un determinato progetto la cui esecuzione richiede diversi anni, impegni finanziari fino all'importo massimo autorizzato. Per effettuare i pagamenti richiesti dagli impegni contratti, sono necessari ogni anno crediti per le uscite o gli investimenti (crediti a preventivo). Contrariamente ai crediti a preventivo (approvati nel contesto del preventivo e delle sue aggiunte), la maggioranza dei crediti d'impegno prevede nuove spese. Quando si pronuncia su crediti d'impegno, l'Assemblea federale dispone di un ampio margine di manovra: pertanto questo genere di credito si presta particolarmente al referendum finanziario. I crediti d'impegno sono peraltro specialmente destinati alla gestione budgetaria a medio e lungo termine.

Non dovrebbero invece essere sottoposti a referendum i limiti di spesa. Infatti, questi non permettono al Consiglio federale di contrarre impegni finanziari. Non sono propriamente dei crediti ma piuttosto delle decisioni di pianificazione del Parlamento che consentono di stabilire un importo massimo per i crediti a preventivo da destinare a un determinato settore d'attività durante un periodo di diversi anni. Il reale importo delle spese non è però fissato e pertanto i cittadini non saprebbero esattamente quale sia l'oggetto sul quale sono chiamati a pronunciarsi. È pur vero che si può muovere la stessa obiezione contro i crediti d'impegno che, come i limiti di spesa, fissano soltanto l'importo massimo delle spese, importo che non deve essere necessariamente esaurito. Infatti i crediti d'impegno riguardano in generale spese uniche e spesso permettono di effettuare investimenti concreti; i cittadini non si opporranno di certo al fatto che un credito d'impegno non sia interamente speso. Oggetto dei limiti di spesa sono invece di regola spese ricorrenti, in particolare trasferimenti finanziari e i cittadini non resteranno indifferenti se per l'agricoltura o la promozione della ricerca vengono effettivamente spese somme nettamente inferiori al limite di spesa fissato.

La minoranza III ritiene che escludere i limiti di spesa dal referendum finanziario significa sottrarre importanti decreti finanziari allo scrutinio popolare. Per la gestione delle finanze federali i limiti di spesa hanno la medesima importanza dei crediti d'impegno. Nel 2004, 8 miliardi di franchi sono stati spesi nel quadro di crediti d'impegno e 10.9 miliardi nell'ambito di limiti di spesa, in totale si è trattato di 18,9 miliardi di franchi, ovvero il 37 % delle spese totali della Confederazione (51,4 miliardi di franchi). Se oggetto del referendum finanziario fossero soltanto i crediti d'impegno, grandi spese in settori cruciali della politica federale sarebbero sottratte al voto del popolo.

Il professor Schweizer condivide il punto di vista della minoranza II. Nella sua perizia, fa valere che la volontà di limitare il referendum finanziario ai soli crediti d'impegno non può essere giustificata dal profilo materiale. I due strumenti – credito d'impegno e limite di spesa – hanno effetti analoghi. Entrambi fissano un limite massimo alle spese e per entrambi non è necessario spendere totalmente l'importo concesso. Determinare l'importo preciso delle spese che derivano da un credito d'impegno non è più semplice di quanto sia stabilire quello di un limite di spesa, in particolare per progetti di grande portata come la NTFA o Ferrovia 2000. Il professor Schweizer conclude che, limitando il referendum finanziario ai crediti d'impegno, la Commissione ha manifestamente tentato di istituire un referendum sugli investimenti, senza tenere conto del fatto che i crediti d'impegno possono comprendere anche trasferimenti finanziari o spese di consumo.

2.3.3 Soglie minime

Occorre inoltre stabilire a partire da quali importi minimi (soglie minime) i decreti finanziari debbano essere sottoposti a referendum. Si è scelto di stabilire le soglie minime impiegando importi fissi in franchi. È infatti preferibile rinunciare all'impiego di percentuali (per esempio delle spese o delle entrate annuali) poiché ciò implicherebbe fluttuazioni annuali della soglia minima che sarebbero fonti di incertezza. Occorre quindi servirsi di importi in franchi per stabilire le soglie minime. Il progetto prevede di stabilire a 200 milioni di franchi la soglia minima per le spese uniche e a 20 milioni di franchi quella per le spese ricorrenti. Il referendum

potrà quindi essere chiesto soltanto per le grandi spese. Un'analisi dei crediti d'impegno in corso a fine 2004 mostra che questi importi sono spesso sorpassati; non di rado sono autorizzati crediti di diversi miliardi. Sono invece casi eccezionali quelli in cui spese ricorrenti sono previste da crediti d'impegno. Il referendum dovrebbe però essere di massima possibile anche contro siffatti crediti.

Se, secondo la proposta della minoranza II, il referendum finanziario viene sancito a livello costituzionale, la *minoranza V* propone di non inserire importi in franchi nella disposizione costituzionale ma di indicare, in forma di percentuali delle spese secondo l'ultimo consuntivo, gli importi che devono essere raggiunti affinché un decreto sia sottoposto a referendum. Sarebbe così possibile evitare di sottoporre ripetutamente la Costituzione a modifiche per adeguare tali importi espressi in franchi.

È pure stata dibattuta la possibilità di sostituire le soglie minime con un criterio procedurale. Un credito sarebbe allora sottoposto a referendum facoltativo se suscita un determinato numero di opposizioni in seno al Parlamento: se in ogni camera una minoranza qualificata (un terzo dei membri) vota contro un credito, quest'ultimo sarebbe automaticamente considerato importante dal profilo politico perché contestato. In tal caso sarebbe opportuno permettere al popolo di pronunciarsi. Questa proposta si ispira alla concezione secondo cui l'importanza è il primo criterio che deve essere adempito per stabilire se un decreto del Parlamento possa essere sottoposto al voto popolare.

Dopo aver esaminato questa proposta, la Commissione ha tuttavia deciso di non approfondirla, seguendo in proposito la raccomandazione della perizia del professor Schweizer. L'esperto lamentava che, qualora fossero i rapporti di forza in seno al Parlamento a determinare se un decreto vada sottoposto a referendum o no, il nuovo diritto popolare assumerebbe caratteristiche plebiscitarie. Temeva inoltre che in Parlamento il voto sull'oggetto in sé e la decisione di sottoporlo a referendum sarebbe venuti a mescolarsi conducendo inevitabilmente ad accordi e voti tattici o contraddittori. Un parlamentare che è favorevole a una spesa ma auspica che sia sottoposta al voto del popolo dovrebbe votare contro la spesa.

2.3.4 Crediti urgenti

Occorre infine risolvere la questione del trattamento dei crediti urgenti. Secondo l'articolo 28 capoverso 1 della legge del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione, in casi urgenti il Consiglio federale può assumere impegni finanziari «per i progetti la cui esecuzione non ammette rinvii». La procedura d'urgenza permette pertanto di eludere il referendum finanziario perché, contrariamente alle leggi federali dichiarate urgenti (sottoposte a referendum dopo la loro entrata in vigore e pertanto suscettibili di abrogazione in caso di rifiuto da parte del popolo), è difficile, se non impossibile, revocare un decreto finanziario dichiarato urgente che nel migliore dei casi potrà essere soltanto parzialmente annullato.

Il presente progetto esclude i crediti urgenti dal referendum finanziario, visto che un voto a posteriori ha effetti molto limitati ed è dunque di scarso interesse. Orbene, se non sono modificate le disposizioni che autorizzano il Consiglio federale a dichiarare urgenti determinati crediti, spetterà al solo Consiglio federale decidere se

un credito d'impegno vada sottoposto a referendum finanziario o no (la successiva approvazione dell'Assemblea federale è spesso un atto meramente formale). Questa competenza esclusiva porrebbe seri problemi al nostro sistema di diritti popolari, anche perché pare inevitabile un aumento del numero dei crediti adottati con procedura urgente. Finora, infatti, il Consiglio federale si è servito di questa competenza con moderazione. Ma una volta introdotto il referendum finanziario, l'uso della procedura d'urgenza è destinato ad aumentare, infatti prima che un credito sia disponibile, si dovranno attendere non soltanto le decisioni delle camere, ma anche l'espirazione del termine referendario di tre mesi, o la votazione popolare se la domanda di referendum ha successo. Il presente progetto prevede pertanto di fornire una più ampia base alla dichiarazione d'urgenza sottoponendola al voto dell'Assemblea federale.

La minoranza IV ritiene invece che le disposizioni concernenti la procedura d'urgenza non devono essere modificate. In virtù della procedura d'urgenza, il Consiglio federale potrebbe autorizzare crediti non sottoposti a referendum finanziario ma non sarebbe un problema dal momento che l'Esecutivo si è sempre servito di questo diritto con moderazione. Inoltre, se un credito dichiarato urgente è sottratto al referendum, l'impiego della dichiarazione d'urgenza dovrà essere anche più moderato che in passato. A tale riguardo l'Esecutivo dovrebbe dimostrarsi più obiettivo del Legislativo che più facilmente potrebbe cedere a considerazioni politiche. La minoranza rileva infine che le autorità devono conservare la possibilità di agire rapidamente per difendere gli interessi della collettività.

Nel suo parere, il professor Schweizer condivide l'opinione della minoranza IV e rileva che la competenza di effettuare spese urgenti deve continuare ad essere attribuita, come in passato, innanzitutto al Consiglio federale: da una parte, perché l'urgenza riguarda una spesa precisa e concreta piuttosto che un atto normativo generale e astratto; dall'altra perché il Consiglio federale è l'organo più adeguato per prendere decisioni su spese particolarmente urgenti.

2.3.5 Eccezioni materiali al referendum finanziario?

Il referendum finanziario si presta ad essere applicato a tutti i decreti finanziari indipendentemente dall'ambito politico che riguardano? Come raccomandato dal professor Schweizer, la Commissione ha esaminato l'opportunità di escludere dal campo d'applicazione del referendum finanziario determinati decreti relativi alla politica estera, che potrebbero porre reali problemi pratici o politici. In questo ambito, il referendum finanziario non riguarderebbe in generale la conclusione di un trattato internazionale ma la sua attuazione. Un veto popolare potrebbe pertanto impedire alla Svizzera di adempiere i suoi obblighi internazionali o di partecipare a programmi comunitari dell'UE, la qual cosa ridurrebbe la nostra credibilità e il nostro margine di manovra sul piano internazionale.

Per la Commissione, il settore della politica estera non è fondamentalmente diverso dagli altri: comprende certamente numerose spese che risultano da un trattato internazionale o da una disposizione iscritta in una legge, ma sono spese vincolate e, a questo titolo, non sottostanno a referendum. La Commissione ritiene perfettamente ragionevole che, negli altri casi in cui la Confederazione effettua spese il cui importo non è stabilito né dal diritto internazionale né da un atto normativo, i decreti in questione siano sottoposti a referendum facoltativo se le spese previste superano un

determinato importo. Come in altri settori politici la legge (o il diritto internazionale) può lasciare uno spazio di manovra e il referendum finanziario deve quindi essere possibile.

2.3.6 Numero di decreti finanziari sottoposti a referendum

La CIP ha chiesto all'Amministrazione federale delle finanze di calcolare il numero di decreti che sarebbero stati sottoposti a referendum finanziario durante l'ultima legislatura (1999–2003) applicando i criteri proposti dalla maggioranza della commissione (crediti d'impegno, nuove spese, spese uniche superiori a 200 milioni, spese ricorrenti superiori a 20 milioni, crediti urgenti esclusi).

Ogni spesa è, per definizione, unica o ricorrente. Non pone problemi il pagamento unico destinato a uno scopo determinato. È invece più complesso il caso di un decreto finanziario che comporta numerosi pagamenti. Se ciascun pagamento successivo (frequentemente scaglionati su diversi anni) ha di per sé ragione di essere e prevede un finanziamento a lungo termine (per esempio i sussidi a Pro Helvetia e al Fondo nazionale svizzero), la spesa avrà probabilmente carattere ricorrente. Generalmente questo è il caso dei crediti d'impegno annui (CIA). I CIA adottati nell'ambito del preventivo e il cui importo è superiore a 20 milioni saranno dunque sottoposti a referendum finanziario (per esempio i crediti stanziati per la conservazione dei monumenti storici, i miglioramenti strutturali nell'agricoltura, la protezione contro le inondazioni, la cura dei boschi, la protezione della natura e del paesaggio).

Invece, la spesa è considerata unica, indipendentemente da un pagamento scaglionato, se una serie di pagamenti forma un tutto indissociabile, perché la realizzazione dell'opera (costruzioni) o l'acquisizione dell'oggetto (materiale d'armamento) richiede imperativamente che siano effettuati tutti i pagamenti parziali.

Tenuto conto di quanto precede la stragrande maggioranza dei crediti d'impegno richiesti (salvo i CIA) sono considerati unici e sarebbero sottoposti a referendum a partire da 200 milioni di franchi.

Secondo i criteri succitati, nel corso della legislatura 1999–2003 sarebbero stati sottoposti a referendum finanziario 79 crediti d'impegno. I principali ambiti interessati sono l'armamento, l'insegnamento e la ricerca, la cooperazione allo sviluppo, le costruzioni civili e militari, i trasporti e l'energia.

La maggior parte dei crediti d'impegno sono stati sottoposti al Parlamento con messaggi separati (per esempio Expo 02, garanzia dei danni causati a terzi dalle compagnie aeree svizzere), anche se il Consiglio federale ha regolarmente chiesto crediti supplementari nell'ambito dei messaggi sul preventivo o dei messaggi sulle aggiunte al preventivo. Il credito d'impegno d'importo più elevato ha raggiunto 12,6 miliardi di franchi (decreto federale concernente il nuovo credito complessivo per la NFTA [decreto sul finanziamento del transito alpino]). Tuttavia gran parte dei crediti d'impegno erano inferiori a un miliardo. Nel corso dell'ultima legislatura sono stati chiesti in totale 38 CIA di importo superiore ai 20 milioni di franchi.

La seguente tabella offre una panoramica dei crediti che durante l'ultima legislatura sarebbero stati sottoposti a referendum finanziario:

	2000	2001	2002	2003	Total
Crediti d'impegno per nuove spese uniche d'importo superiore a 200 milioni	13	10	8	10	41
CIA d'importo superiore a 20 milioni (di carattere ricorrente)	9	11	9	9	38
Totale dei crediti d'impegno	22	21	17	19	79

Secondo l'Amministrazione federale delle finanze se, alle stesse condizioni dei crediti d'impegno, fossero sottoposti a referendum finanziario anche i limiti di spesa, il referendum avrebbe potuto essere chiesto 15 volte nel corso dell'ultima legislatura.

2.4 Conformità con la giurisprudenza del Tribunale federale

Come esposto al n. 1.2.1.4, vi è una ricca giurisprudenza del Tribunale federale che concerne l'applicazione del referendum finanziario nei Cantoni e nei Comuni. Nella loro opera succitata, Hangartner e Kley hanno ampiamente commentato le principali questioni che sono oggetto di contestazione fornendo anche numerosi esempi. In questa sede è pertanto possibile rinunciare all'esposizione di tali questioni.

Visto che il nostro sistema non prevede una giurisdizione costituzionale a livello federale, non vi sono vie di ricorso contro gli atti dell'Assemblea federale. La decisione di sottoporre o no un credito a referendum dovrà pertanto essere estremamente accurata. Per la sua decisione il Parlamento potrà avvalersi dei criteri che il Tribunale federale ha elaborato nelle sue decisioni su casi cantonali o comunali.

Comunque, la forma di referendum finanziario prevista dal presente progetto permette di evitare numerosi ostacoli che incontra il referendum finanziario nei Cantoni e nei Comuni per determinare se si tratti di una spesa nuova o di una spesa vincolata e se la spesa sia unica o ricorrente. Di regola i crediti d'impegno si fondano su basi legali piuttosto elastiche e le spese che prevedono sono quindi nella maggior parte dei casi nuove; ciò riduce considerevolmente il numero delle contestazioni che rimangono però possibili per quanto concerne le soglie minime. Come mostrano le decisioni del Tribunale federale, vi sono numerosi criteri per determinare se un credito supera la soglia stabilita: principio dell'importo netto, divieto del frazionamento, unità della materia, data determinante per il calcolo, spese risultanti e costi aggiuntivi. Rispettando la giurisprudenza rilevante, il numero dei potenziali conflitti potrà essere ridotto al minimo.

La minoranza VI ritiene che non basti consigliare alle autorità federali di basarsi sulla giurisprudenza del Tribunale federale, ma che occorre prevedere una via di ricorso presso la suprema Corte contro i decreti dell'Assemblea federale. Nei Cantoni, l'esperienza ha mostrato che il referendum finanziario dà spesso adito a contestazioni. Alle autorità federali si potrà quindi rimproverare di avere escluso un

Anche il parere del professor Schweizer raccomanda che sia previsto un controllo del Tribunale federale sui ricorsi in materia di diritto di voto. Egli ritiene che la definizione materiale del settore d'applicazione del referendum finanziario dà spesso grande margine di manovra all'Assemblea federale. Il rinvio alla giurisprudenza del Tribunale federale non sarebbe sufficiente per colmare le lacune esistenti e sarebbe fonte di nuove incertezze poiché questa giurisprudenza si basa sui diritti cantionali. Da ciò risulta che soltanto un controllo diretto dell'applicazione del referendum finanziario sul piano federale potrebbe permettere di adeguare i principi sviluppati per i referendum finanziari cantionali.

3.1 Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl)

L'articolo 25 della legge sul Parlamento prevede che i crediti d'impegno siano stanziati avvalendosi della forma del decreto federale semplice, non sottoposto a referendum. Questa disposizione deve d'ora innanzi prevedere che, a partire da un certo importo, i crediti d'impegno vanno stanziati avvalendosi di una forma di decreto federale che sia sottoposta al referendum facoltativo. Sono menzionati i seguenti criteri: deve trattarsi di un credito d'impegno, di una nuova spesa, di una spesa unica superiore a 200 milioni di franchi o di una spesa ricorrente superiore a 20 milioni di franchi (cfr. n. 2.3 che espone anche le proposte di minoranza). Non può trattarsi di crediti che l'Assemblea federale ha dichiarato urgenti.

Se il referendum finanziario è istituito sul piano costituzionale secondo la *minoranza II*, i criteri dovranno essere iscritti nella Costituzione. L'articolo 25 LParl dovrà allora unicamente indicare che i crediti d'impegno sottoposti a referendum, più precisamente definiti nella Costituzione, devono essere stanziati nella forma del decreto federale.

19

3.2

Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC)

Art. 23 Stanziamento

L'articolo 23 della legge sulle finanze della Confederazione stabilisce la forma nella quale l'Assemblea federale stanziava i crediti d'impegno e la forma nella quale il Consiglio federale deve sottoporli. Questa disposizione deve essere emendata, affinché i crediti d'impegno di cui all'articolo 25 capoverso 2 LParl siano presentati con un disegno di decreto federale sottoposto a referendum facoltativo. Anche il Consiglio federale deve decidere se un credito adempie o no i criteri per essere sottoposto a referendum per poi presentare il corrispondente disegno di decreto all'Assemblea federale. Se l'Assemblea federale giunge a una diversa conclusione per quanto concerne l'assoggettamento al referendum, sarà sufficiente modificare la clausola referendaria e quindi la forma del decreto. Per l'Assemblea federale non ha importanza se un decreto è presentato in un messaggio separato o nel quadro del messaggio sul preventivo e sulle sue aggiunte. Deve però trattarsi in ogni caso di un disegno di decreto distinto, affinché l'Assemblea federale possa separarlo dal decreto federale semplice e rivestirlo della forma del decreto federale nei casi in cui ritiene che adempia i criteri per l'assoggettamento al referendum.

Art. 28 Urgenza

La disposizione relativa allo stanziamento di crediti d'impegno secondo la procedura d'urgenza deve essere completata con un nuovo capoverso 1bis per far sì che soltanto l'Assemblea federale, e non il Consiglio federale, abbia la competenza di dichiarare urgenti crediti sottoposti a referendum.

La *minoranza IV* auspica che sia conservata la procedura d'urgenza vigente, conferendo così al Consiglio federale la competenza di dichiarare urgenti crediti sottoposti a referendum.

3.3

Costituzione federale del 18 aprile 1999 (minoranza II)

Art. 141 cpv. 1 lett. c^{bis} (nuovo)

La minoranza II vuole sancire il referendum finanziario a livello costituzionale. Perciò i criteri che devono essere adempiti affinché un decreto finanziario sia sottoposto a referendum vanno iscritti nella Costituzione federale. La presente disposizione segue immediatamente quella che consente di sottoporre a referendum i decreti federali in generale.

Se la minoranza II ha il sopravvento e il referendum finanziario è istituito a livello costituzionale, devono allora trovare espressione nella Costituzione anche le richieste formulate dalla *minoranza III* (assoggettamento dei limiti di spesa al referendum finanziario) e dalla *minoranza IV* (procedura d'urgenza non necessariamente da parte dell'Assemblea federale).

L'esigenza della *minoranza V* diviene rilevante soltanto se il referendum finanziario è sancito sul piano costituzionale secondo la proposta della minoranza II. Invece di importi fissi espressi in franchi, la soglia referendaria dovrebbe essere stabilita mediante percentuali delle spese secondo l'ultimo consuntivo.

Art. 189 cpv. 1^{bis} (minoranza VI)

La minoranza VI vuole che vi sia una possibilità di ricorrere contro i decreti dell'Assemblea federale concernenti l'assoggettamento di un decreto finanziario a referendum. A tal fine, dovrebbe essere adeguatamente completato l'articolo 189 capoverso 1bis che già prevede una possibilità di ricorso contro l'inosservanza da parte dell'Assemblea federale del contenuto e dello scopo di un'iniziativa popolare generica.

3.4 Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (legge sul Tribunale federale, LTF) (minoranza VI)

Se fosse adottata la proposta della minoranza VI concernente l'istituzione di una via di ricorso contro le decisioni dell'Assemblea federale di sottoporre un decreto finanziario a referendum facoltativo, la legge sul Tribunale federale dovrebbe essere emendata in conseguenza. Se fosse adottata la proposta della minoranza I di istituire il referendum finanziario a livello legislativo nell'ambito della legge sul Parlamento, il principio di una via di ricorso deve essere sancito anche dalla legge sul Tribunale federale (art. 82).

Art. 20 cpv. 3, 1° periodo

Il Tribunale federale giudica nella composizione di cinque giudici i ricorsi contro i decreti dell'Assemblea federale concernenti i crediti d'impegno.

Art. 88 cpv. 1 lett. b

Questa disposizione stabilisce in quali casi sono ammissibili i ricorsi concernenti il diritto di voto dei cittadini sul piano federale. La lista deve essere completata menzionando i decreti dell'Assemblea federale che stanziavano crediti d'impegno.

Art. 100 cpv. 1^{bis} (nuovo)

I ricorsi contro i decreti dell'Assemblea federale che autorizzano crediti d'impegno devono essere depositati entro 30 giorni dalla loro pubblicazione.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale

Sulle ripercussioni finanziarie dell'introduzione di un referendum finanziario sul piano federale si possono soltanto fare ipotesi (cfr. n. 1.2.2). Soltanto l'esperienza

mostrerà se questo strumento avrà sulle finanze federali l'auspicato effetto di contenimento della spesa empiricamente constatato nei Cantoni e nei Comuni.

4.2 Attuabilità

L'attuazione del referendum finanziario è sperimentata con modalità diverse nei Cantoni e Comuni. Sul piano federale il referendum finanziario avrà la particolarità di non poter essere contestato dinanzi al Tribunale federale. Tuttavia, la ricca giurisprudenza del Tribunale federale in merito dovrebbe permettere un'attuazione scevra di contestazioni del nuovo strumento.

5 Basi giuridiche

5.1 Costituzionalità e legalità

La base fornita dall'articolo 141 capoverso 1 lettera c della Costituzione federale è sufficiente per stanziare i crediti d'impegno nella forma di decreti federali sottoposti a referendum (cfr. per maggiori dettagli n. 2.2). Il presente progetto istituisce le necessarie basi legali.

5.2 Forma dell'atto

La legge federale concernente l'introduzione di un referendum finanziario, proposta in questa sede, adegua per quanto necessario l'articolo 25 della legge sul Parlamento e gli articoli 23 e 28 della legge sulle finanze della Confederazione e sottostà a referendum facoltativo. Se il referendum finanziario è sancito a livello costituzionale, come proposto dalla *minoranza II*, il relativo decreto federale deve essere accettato in votazione dal popolo e dai Cantoni. Anche in questo caso sarebbero tuttavia necessari adeguamenti sul piano legislativo: la relativa legge federale sarebbe pubblicata soltanto dopo l'accettazione della modifica costituzionale da parte del popolo e dei Cantoni.