

BGer 1C_613/2023 vom 12. März 2024

Bundesgericht, 2024-03-12, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_613_2023

FR: TF 1C_613/2023 du 12 mars 2024

IT: TF 1C_613/2023 del 12 marzo 2024

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio la propria competenza (art. 29 cpv. 1 LTF) e verifica con piena cognizione l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 148 I 160 consid. 1).

E. 1.2

La Corte giudica nella composizione di cinque giudici i ricorsi contro atti normativi cantonali che sottostanno al referendum e contro decisioni cantonali sull'esigenza di un referendum (art. 20 cpv. 3 LTF).

E. 1.3

Secondo l' art. 82 lett. b LTF , il Tribunale federale giudica i ricorsi contro gli atti normativi cantonali, fra i quali rientra la modifica della LICPT.

I ricorrenti sottolineano tuttavia di non criticare il contenuto della modifica litigiosa, ma di presentare un ricorso per violazione del diritto di voto dei cittadini e le votazioni popolari ai sensi dell'art. 82 lett. c LTF, litigiosa essendo unicamente la questione della sussistenza o meno del RFO. Questo quesito può essere oggetto di un ricorso per violazione dei diritti politici (DTF 143 I 426 consid. 1; sentenza 1C_887/2013 del 15 aprile 2015 consid. 1, non pubblicato in DTF 141 I 130 ; 121 I 291 consid. 1a). La questione di sapere se la spesa litigiosa debba o meno essere sottoposta al RFO è questione di merito, non di ammissibilità (cfr. DTF 118 Ia 184 consid. 1a; 113 Ia 388 consid. 1b). Certo, di massima la violazione del diritto di voto deve risultare direttamente dall'atto impugnato (DTF 136 I 241 consid. 1.1.1; YVES DONZALLAZ, in: Commentaire de la LTF, 3a ed. 2022, n. 402 ad art. 82). Nella fattispecie, sebbene come visto la referendabilità obbligatoria non sia stata indicata nell'atto impugnato, è pacifico ch'esso, come tale, è nondimeno stato sottoposto al RFO.

E. 1.4

Il ricorso presentato entro il termine di 30 giorni dalla pubblicazione nel Bollettino ufficiale della contestata modifica è tempestivo (art. 101 LTF ; DTF 142 V 395 consid. 1.2).

E. 1.5

Il diritto ticinese non prevede una procedura di un controllo astratto degli atti normativi cantonali: questi atti sono quindi direttamente impugnabili davanti al Tribunale federale (art. 82 lett. b e art. 87 LTF ; DTF 143 I 1 consid. 1.2; 142 V 395 consid. 1.1; sentenza 2C_886/2021 del 12 dicembre 2022 consid. 1.1, non pubblicato in DTF 149 I 105).

Secondo l' art. 88 cpv. 1 lett. a LTF , i ricorsi concernenti il diritto di voto dei cittadini nonché le elezioni e votazioni popolari sono ammissibili, in materia cantonale, contro gli atti delle autorità cantonali di ultima istanza. Giusta l'art. 88 cpv. 2 prima frase LTF, i

Cantoni prevedono un rimedio giuridico contro gli atti delle autorità che possono violare i diritti politici dei cittadini in materia cantonale. In virtù dell'art. 88 cpv. 2 seconda frase LTF, quest'obbligo, tranne per le decisioni rese su ricorso, non si estende tuttavia agli atti del Parlamento e del Governo. Per questi atti, i Cantoni sono liberi di prevedere o meno, come è il caso nel Cantone Ticino, un rimedio giuridico cantonale (DTF 143 I 426 consid. 3.1; sentenza 1C_175/2019 del 12 febbraio 2020 consid. 1.3.1).

E. 1.6

La legittimazione dei ricorrenti, aventi diritto di voto nel Cantone Ticino e membri del Comitato dell'associazione Rete a Difesa delle Pensioni (ErreDiPi), è pacifica, indipendentemente dall'esistenza di un loro interesse giuridico personale all'annullamento dell'atto impugnato (art. 89 cpv. 3 LTF ; DTF 146 I 126 consid. 1.1; sentenza 1C_844/2013 del 3 giugno 2016 consid. 1.4, non pubblicato in DTF 142 I 216).

E. 2.1

Nel ricorso per violazione dei diritti politici si può far valere la lesione del diritto federale, dei diritti costituzionali cantonali, come delle disposizioni cantonali in materia di diritto di voto dei cittadini e di elezioni e votazioni popolari (art. 95 lett. a, c, nonché d LTF; vedi anche art. 189 cpv. 1 lett f. Cost.). Il Tribunale federale esamina liberamente queste censure nonché l'interpretazione e l'applicazione del diritto federale e del diritto costituzionale cantonale, come pure delle norme di rango inferiore che sono strettamente legate al diritto di voto o ne precisano il contenuto e la portata; vaglia per contro soltanto sotto il ristretto profilo dell'arbitrio l'applicazione delle norme di procedura e d'organizzazione che non toccano il contenuto stesso dei diritti politici (DTF 138 I 171 consid. 1.5). In caso di interpretazione manifestamente dubbia o di fronte a due interpretazioni ugualmente sostenibili, il Tribunale federale si attiene al parere espresso dall'istanza cantonale superiore, ossia il popolo e il Parlamento (DTF 149 I 291 consid. 3.1; 141 I 186 consid. 3; 141 I 221 consid. 3.1; DONZALLAZ, loc. cit., n. 481 ad art. 82; GEROLD STEINMANN/ADRIAN MATTLE, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3a ed. 2018, n. 61 ad art. 95).

E. 2.2

Le esigenze in materia di motivazione previste dall' art. 42 cpv. 2 LTF valgono anche per i ricorsi contro gli atti normativi cantonali (DTF 149 I 105 consid. 2) e per quelli secondo l'art. 82 lett. c LTF (DTF 148 I 160 consid. 2; 146 I 62 consid. 3; 141 I 78 consid. 4.1). Questa Corte non è pertanto di massima tenuta a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste non sono presentate nella sede federale (DTF 149 I 105 consid. 2; 145 II 153 consid. 2.1).

E. 2.3

Nella misura in cui, nelle osservazioni, i ricorrenti adducono che nella seduta parlamentare del 22 gennaio 2024 relativa a una votazione sul RFO inerente a un credito sulla conservazione del patrimonio stradale si sarebbe riproposta la stessa questione, si tratta di un fatto nuovo sopraggiunto dopo l'emanazione dell'atto impugnato. Questa nuova allegazione è quindi inammissibile (art. 99 cpv. 1 LTF ; DTF 148 V 174 consid. 2.2).

E. 3

Il contributo straordinario è del 4 % dello stipendio assicurato ed è a carico dei datori di lavoro.

E. 3.1

L'art. 11 LIPCT attualmente in vigore, dal titolo marginale "contributi ordinari, straordinari, contributi di risanamento, ammontare e ripartizione" dispone che:

1 L'Istituto di previdenza preleva dagli assicurati e dai datori di lavoro i contributi necessari a finanziare le pensioni e le prestazioni previste dalla presente legge, le spese amministrative e il fondo di garanzia LPP.

2 Il contributo ordinario totale è pari al 22.1 %, dello stipendio assicurato, di cui l'11.6 % a carico dei datori di lavoro e il 10.5 % a carico degli assicurati.

E. 3.2

La modifica legislativa in esame è la prima ad essere sottoposta al RFO, che trae origine dall'iniziativa popolare costituzionale del 6 marzo 2017 denominata "Basta tasse e spese, che i cittadini possano votare su certe spese cantonali" (sul tema e sul RFO vedi rapporto di maggioranza n. 7512 R1 del 2 febbraio 2021 della Commissione Costituzione e leggi). Il Gran Consiglio ha adottato un controprogetto, che innalzava i limiti di spesa, poi approvato in votazione popolare.

L' art. 42a Cost./TI , relativo al referendum finanziario obbligatorio, è stato approvato nella votazione popolare del 26 settembre 2021, è in vigore dal 18 febbraio 2022 e ha ottenuto la garanzia federale il 22 settembre 2022 (FF 2022 1203 pag. 10 seg.; sulla portata di quest'ultima vedi DTF 138 I 378 consid. 5.2; sentenza 1C_211/2016 del 20 settembre 2018 consid. 1.6, non pubblicato in DTF 144 I 281). Questa norma recita che:

1 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.

2 La legge ne disciplina le modalità.

L'art. 5 cpv. 4 della legge ticinese sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato del 20 gennaio 1986 (LGF; RL 600.100), in vigore dal 18 febbraio 2022, ha il tenore seguente:

"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.

E. 3.3

Con messaggio n. 8302 del 12 luglio 2023 il Consiglio di Stato ha proposto un disegno di legge per la modifica parziale della LIPCT volta all'introduzione di misure di compensazione per attenuare gli effetti sulle future pensioni dovuti alla riduzione dei tassi di conversione, oltre ad alcuni adattamenti tecnici aggiuntivi. Il messaggio è stato attribuito per trattazione alla Commissione gestione e finanze, che ha allestito un rapporto di maggioranza del 26 settembre 2023 (8302 R) e uno di minoranza del 12 ottobre 2023 (8302 R2). In nessuno dei due rapporti si fa espressamente riferimento alla possibilità che la modifica legislativa dovesse essere sottoposta al RFO. Questa questione è stata discussa in seno alla Commissione gestione e finanze, che ha chiesto al Consulente giuridico del Gran Consiglio di verificare se dovesse essere previsto il RFO, quesito al quale egli ha dato

risposta affermativa. La sua nota è stata esaminata dalla citata Commissione, che ha indicato all'Ufficio presidenziale che la modifica legislativa doveva essere sottoposta al RFO, proposta accolta dall'Ufficio presidenziale e in seguito dal Parlamento cantonale. Nella risposta il Gran Consiglio aggiunge che nel dibattito parlamentare, ad eccezione di una richiesta di chiarimento sulla procedura di voto, la necessità di sottoporre la modifica legislativa al RFO non è stata oggetto di obiezioni o contestazioni (estratto dal verbale del 17 ottobre 2023 pag. 1 e 42), nemmeno da parte di due ricorrenti che sono anche deputati, affermazione non contestata dai ricorrenti.

E. 3.4

Secondo l' art. 34 cpv. 1 Cost. i diritti politici sono garantiti. Questa garanzia generale e astratta non definisce essa medesima il loro contenuto e la loro portata, ma rinvia alle regolamentazioni federali e cantonali. Spetta quindi ai Cantoni definire i titolari, la portata e le modalità dell'esercizio dei diritti politici, sotto riserva delle esigenze democratiche poste dall' art. 51 cpv. 1 Cost. Per il resto, i Cantoni determinano in proprio le competenze del loro corpo elettorale e a tale scopo dispongono di un'autonomia pressoché completa: essi possono quindi decidere quali atti saranno o no soggetti al referendum, facoltativo o obbligatorio (sul referendum, che si analizza in primo luogo come un diritto di veto, cfr. in generale DTF 131 I 126 consid. 6).

E. 3.5

Il Tribunale federale ha ripetutamente stabilito che per i Cantoni non esiste una definizione vincolante di spesa nuova o vincolata del diritto federale. 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. Il referendum finanziario è infatti un istituto del diritto cantonale e il Tribunale federale, quale Corte costituzionale, deve verificare soltanto il rispetto dei diritti di partecipazione costituzionalmente garantiti ai cittadini (DTF 141 I 130 consid. 4.3; 121 I 291 consid. 2c; 112 Ia 50 consid. 4b).

4.

I ricorrenti sostengono che la decisione di sottoporre la modifica in esame al RFO violerebbe i principi stabiliti dalla giurisprudenza del Tribunale federale in materia di spese vincolate e nuove. Sottolineano che solo l'art. 11 della modifica concernerebbe aspetti finanziari. Ne segue che, per rapporto al RFO, le altre norme oggetto della modifica in questione non devono essere esaminate poiché esulano dall'oggetto del litigio.

Nella risposta il Gran Consiglio precisa che il concetto di "atto del Parlamento comportante una spesa" non include soltanto atti specifici e particolari implicanti nuove spese, bensì anche l'adozione e le modifiche di leggi e decreti legislativi di carattere obbligatorio, che hanno quale conseguenza di generare una nuova spesa. Spiega poi perché, sebbene i lavori commissionali e le discussioni parlamentari non chiariscano il motivo per cui l' art. 42a Cost./TI non riprenda espressamente anche i termini "leggi e decreti", oltre a quello di "atto", non sussistano dubbi sul fatto che la volontà del legislatore fosse di concretare, in applicazione del principio "in dubio pro populo", gli intendimenti iniziali di chi aveva sottoscritto la citata iniziativa popolare. Quest'ultima chiedeva di 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 spese esistenti che superano un determinato limite (FU 25/2017 del 28 marzo 2017 pag. 2589). Ne conclude che la norma dev'essere interpretata nel senso che oggetto del referendum non è la spesa stessa, bensì l'atto in base al quale la spesa dev'essere effettuata. I ricorrenti non criticano questa conclusione, e la condividono.

5.

E. 4

Per gli assicurati con meno di 20 anni sono prelevati solo i premi per l'assicurazione contro i rischi di invalidità e decesso, pari allo 0.9 % dello stipendio assicurato per gli assicurati e allo 1.3 % per i datori di lavoro.

E. 5

Il contributo di risanamento sullo stipendio assicurato a carico dei datori di lavoro corrisponde al 2 % degli stipendi assicurati ed è versato dall'entrata in vigore della legge e fino al 31.12.2051.

E. 5.1

I ricorrenti sottolineano che la Commissione gestione e finanze dapprima e l'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio poi hanno ritenute adempiute le condizioni di voto sulla referendabilità obbligatoria sulla base della nota del 3 ottobre 2023 stilata dal consulente giuridico del Gran Consiglio, il cui esame sarebbe stato loro precluso anche perché ampi stralci di questo "parere" giuridico sarebbero stati riportati nei mass media. Questa nota è stata prodotta dal Gran Consiglio nelle sue osservazioni al ricorso.

Sostengono, in maniera generica, che nella fattispecie il RFO sarebbe escluso già per il fatto che non sarebbero superate le soglie previste dagli art. 42a cpv. 1 Cost./TI e 5 cpv. 4 LGF, poiché non sarebbe chiaro quale spesa annua sarebbe superiore al limite dei sei milioni per almeno quattro anni. Rilevano che, in aggiunta al contributo ordinario di cui al cpv. 2 dell'art. 11 LIPCT in vigore, potrà essere prelevato un contributo straordinario ammontante al massimo al 4 % dello stipendio assicurato, destinato a incrementare gli accrediti di vecchiaia. Ne deducono che l'unica spesa che potrebbe rientrare nel RFO, anche se contestata, sarebbe l'aumento dal 2 % (nel diritto vigente) al 3 % del contributo di risanamento sui salari assicurati a carico del datore di lavoro previsto dalla modifica per permettere la diminuzione da 1 % a 0 % del contributo di risanamento sui salari a carico dei lavoratori (nuovo cpv. 5 LIPCT). Adducono che non si tratterebbe comunque di una spesa determinata e chiara, poiché verrebbero modificate unicamente le percentuali dei contributi già previsti nella legge. Ne deducono che non sarebbe quindi dato un referendum finanziario contro un decreto cantonale che non implicherebbe direttamente delle spese a carico dello Stato. La spesa non sarebbe comunque nuova, ma vincolata. Precisano che si sarebbero ancora espressi pronunciandosi sulle osservazioni del Gran Consiglio.

I ricorrenti, non senza una certa contraddizione, non fanno tuttavia valere che la modifica in esame sarebbe stata sottoposta a torto anche al referendum finanziario facoltativo, che concerne gli atti che comportano spese ben minori, segnatamente una spesa unica superiore a fr. 1'000'000.-- o una spesa superiore a fr. 250'000.-- per almeno quattro anni (art. 42 lett. b Cost./TI).

E. 5.2

Nella risposta il Gran Consiglio richiama il messaggio governativo n. 8302 del 12 luglio 2023, in particolare il capitolo 10. Nello stesso, relativamente alla spesa derivante dalla modifica parziale alla LIPCT, dopo aver indicato al punto 9 ch'esso propone la soppressione del contributo di risanamento a carico dei dipendenti trasferendolo ai datori di lavoro, si precisa che "n el piano finanziario del conto di gestione corrente il Consiglio di Stato ha previsto un impegno finanziario di 12.5 milioni di franchi per quanto concerne il tema generale del risanamento dell'IPCT. La riforma proposta con questo messaggio comporta per il Cantone un onere lievemente maggiore di 14.6 milioni di franchi (...). Questi importi sono stati calcolati sulla base degli ultimi dati disponibili, ossia al 31.12.2022 " (pag. 22 seg.). Il Gran Consiglio ne deduce che, siccome il Governo ha indicato una spesa annua di 14.6 milioni di franchi, i limiti previsti dagli art. 42a cpv. 1 Cost./TI e 5 cpv. 4 LGF sarebbero ampiamente raggiunti.

Precisa poi che l'importo originariamente previsto di 12.5 milioni di franchi rappresentava unicamente un'intenzione del Consiglio di Stato in relazione al messaggio n. 7784 del 15 gennaio 2020 volto all'attribuzione all'IPCT di un contributo integrativo di 500 milioni di franchi per la copertura del costo supplementare delle garanzie di pensione concesse agli assicurati con più di 50 anni nell'ambito della riforma dell'IPGT entrata in vigore il 1° gennaio 2013 (nuovo cpv. 5 dell'art. 16 LIPCT). Il Parlamento cantonale sottolinea che non era e non è ancora un impegno finanziario stabilito definitivamente.

E. 5.3

Al riguardo, nella replica, i ricorrenti non contestano di per sé quest'argomentazione, limitandosi a mettere in dubbio, senza addurre una spiegazione al riguardo, che il richiamato importo di 12.5 milioni fosse una "semplice intenzione". Non contestano più inoltre di massima che si sarebbe in presenza di una spesa referendabile, ribadendo che ad eccezione dell'aumento dal 2 % al 3 % del contributo di risanamento, che dovrebbe essere considerata come spesa determinata, la stessa non supererebbe la soglia dei 6 milioni, senza tuttavia indicare un importo approssimativo della stessa. Con queste affermazioni i ricorrenti non dimostrano che le cifre ufficiali ritenute dal Consiglio di Stato e condivise dal Parlamento cantonale sarebbero imprecise, o che l'ammontare esatto delle stesse avrebbe un'influenza sull'esito del gravame.

E. 5.4

Certo, nel Cantone Ticino non sussiste la possibilità per il Gran Consiglio di assoggettare, sulla base di un errore, un atto di per sé non referendabile, poiché non comportante una spesa diretta a carico dello Stato, al referendum facoltativo straordinario (sentenza 1P.771/2006 del 29 gennaio 2007 consid. 2.8 e 3, apparsa in: RtiD I-2007 n. 32 pag. 140), ipotesi non adottata e non realizzata in concreto.

6.

E. 6

Il contributo di risanamento a carico degli assicurati corrisponde all'1 % dello stipendio assicurato. Il contributo di risanamento non viene considerato nei contributi personali determinanti per il calcolo della prestazione di libero passaggio secondo l'art. 17 della legge federale sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità del 17 dicembre 1993.

E. 6.1

Per determinare se una spesa approvata dal Parlamento (che supera gli importi stabiliti dalla legge) sia soggetta al referendum finanziario obbligatorio e debba quindi essere sottoposta al voto popolare, occorre esaminare tre aspetti. In primo luogo, se la spesa in questione è effettivamente una spesa e non un semplice investimento; in secondo luogo, se si tratti di una spesa nuova e non di una spesa vincolata; in terzo luogo, se il potere di approvare la spesa è stato delegato al Governo (MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, 4a ed. 2021, n. 911 pag. 324). Nella fattispecie è pacifico anche per i ricorrenti che non si è in presenza di una delega di competenza tale da inficiare la clausola referendaria.

E. 6.2

Le parti concordano sul fatto che il diritto cantonale non definisce 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.

Secondo la giurisprudenza, una spesa è vincolata quando il suo principio e la sua portata sono determinati da una norma legale, quand'essa è assolutamente indispensabile all'esecuzione di un compito previsto dalla legge, o quando occorre ammettere che il popolo, adottando precedentemente il testo base, abbia anche approvato la spesa che ne deriva (DTF 141 I 130 consid. 4.1).

Se una spesa non è vincolata allora è nuova e soggiace quindi al referendum. Si è in presenza di una spesa nuova quando l'autorità dispone di una libertà d'azione relativamente ampia per quanto attiene alla determinazione del suo ammontare, del momento della sua esecuzione e delle altre modalità. Per determinare la natura della spesa, segnatamente se si tratti di una spesa vincolata, e quindi non referendabile, occorre pertanto accertare se essa sia già stata predeterminata in una precedente decisione in maniera così chiara che per la sua esecuzione non rimane più alcun margine di manovra rilevante (DTF 141 I 130 consid. 4.1; sentenza 1C_609/2016 dell'8 marzo 2018 consid. 4.1).

Una spesa è inoltre nuova quando è in relazione a un compito che esula dall'attività anteriore dell'amministrazione e quand'essa derivi da una legge che lascia all'autorità un ampio margine decisionale, sia per quanto attiene al "se" sia per quanto concerne il "come" della destinazione della spesa. In altri termini, si è in presenza di una spesa nuova ogni volta che questa, nel suo principio o la sua destinazione precisa, non era prevedibile per le cittadine e i cittadini quando si sono pronunciati sulla legge sulla quale si fonda la spesa (DTF 141 I 130 consid. 4.1 e 6.7). Non è tuttavia escluso che anche qualora il principio della spesa sia fissato in una legge, dimodoché si tratti in principio di una spesa vincolata (ossia la condizione del "se"), quando all'autorità spetta un margine decisionale relativamente ampio circa l'attribuzione della stessa, la sua entità, i tempi di attuazione o altre modalità della sua realizzazione, occorre ritenere che si è in presenza di una spesa nuova (condizione del "come"; DTF 141 I 130 consid. 4.1; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, *op. cit.*, n. 915 pag. 326).

E. 6.3

I ricorrenti sostengono che la spesa in discussione non sarebbe nuova, ma vincolata. Adducono che la necessità di compensare le conseguenze derivanti dalla riduzione del tasso di conversione era già emersa e sarebbe quindi stata prevedibile al momento dell'adozione della nuova LICPT e sarebbe stata confermata in occasione della discussione sul messaggio n. 7784 del 15 gennaio 2020 "Attribuzione all'istituto di previdenza del Cantone Ticino".

(IPCT) di un contributo integrativo di CHF 500 mio per la copertura del costo supplementare delle garanzie di pensione concesse agli assicurati con più di 50 anni nell'ambito della riforma dell'IPCT entrata in vigore il 1° gennaio 2013; nuovo cpv. 5 dell'art. 16 della LIPCT".

Richiamano la premessa di questo messaggio secondo cui " la già avvenuta riduzione del tasso tecnico al 2.00 %, richiederà l'abbassamento del tasso di conversione dal 2021, che, se non verrà compensato, causerà una diminuzione delle future pensioni del 20 % circa, degli assicurati che non beneficiano delle garanzie. Queste riduzioni potranno essere, almeno in parte, compensate attraverso l'aumento dei contributi di cassa pensione che dovranno essere presi a carico dall'assicurato e dal datore di lavoro. Prossimamente è intenzione del Consiglio di Stato di sottoporre, al vostro Consiglio, un secondo Messaggio riguardante possibili misure di compensazione a favore dei futuri pensionati che non beneficeranno delle garanzie di pensione, misure che - oltre a quelle che vorrà deliberare il Consiglio di Amministrazione IPCT - richiedono la modifica della legge sull'Istituto di previdenza del Cantone Ticino" (pag. 2).

I ricorrenti rilevano che dal 2012 sarebbero stati gli assicurati, attivi e pensionati, a contribuire tramite altre, differenti misure al parziale risanamento dell'IPCT. Aggiungono che sia il messaggio governativo n. 8302 del 12 luglio 2023 sia i lavori parlamentari ribadiscono la necessità di definire le misure compensatorie per gli affiliati IPCT a seguito tra l'altro al cambio del sistema assicurativo, con il passaggio dal primato delle prestazioni a quello dei contributi, del progressivo aumento della speranza di vita e dell'abbassamento del tasso tecnico, motivo per cui si sarebbe solo in presenza di aggiornamenti.

E. 6.4

I ricorrenti sostengono che sarebbe manifesto che il "se" è determinato dalla legge di base, visto che il prelievo dei contributi sarebbe già previsto all'art. 11 LIPCT; si tratterebbe quindi unicamente di aumentare quelli di vecchiaia per neutralizzare principalmente gli effetti della riduzione dell'aliquota di conversione. Al loro dire, in tali circostanze, anche il "come", ossia le modalità di attuazione delle misure di risanamento, sarebbero vincolate alla LIPCT. Queste misure concernerebbero infatti spese che sarebbero indispensabili all'esecuzione di un compito che la legge conferisce all'amministrazione, richiamando al riguardo la sentenza 1C_183/2008 del 23 maggio 2008 consid. 5.1.1, apparsa in: ZBI 110 (2009) 157, che ribadisce tuttavia semplicemente in maniera generale la nozione di spesa vincolata. Al dire dei ricorrenti, con l'approvazione "implicita" della LPICT, sarebbero state approvate anche le "prevedibili" conseguenze finanziarie che ne sarebbero derivate. Ciò poiché gli effetti dell'invecchiamento della popolazione, la riduzione degli assicurati e l'aumento dei beneficiari di prestazioni nonché la necessità di intervenire con misure di risanamento sulle casse pensioni, e in particolare sulla riduzione del tasso di conversione, sono note da anni. Adducono in modo perentorio che per il Cantone, sotto il profilo delle modalità di attuazione dei citati scopi, non esisterebbe alcun margine di apprezzamento, se non quello di intervenire sui contributi di vecchiaia, ciò che non rivestirebbe un'importanza tale da determinare l'obbligo di sottoporre la spesa al RFO.

E. 6.5

Nelle osservazioni il Gran Consiglio ricorda che lo scopo di un referendum finanziario non è di consultare i cittadini due volte: dapprima su una decisione relativa a un compito specifico e poi, in seguito, su quella relativa alla spesa che esso comporta. Fa valere che la

modifica in discussione implica tuttavia una spesa nuova. Ciò poiché, sebbene il prelievo dei contributi fosse già previsto nella LIPCT (condizione del "se"), non era invece previsto in modo certo l'ammontare dell'onere finanziario che avrebbe dovuto sopportare lo Stato e in che modo e quando il Governo cantonale e il Parlamento intendessero poi utilizzare la loro latitudine decisionale, vale a dire quali misure concrete si voleva adottare in seguito (condizione del "come").

Sottolinea che le misure proposte con il messaggio governativo n. 8302 regolano, di fatto, un nuovo contributo, atto ad aumentare gli accrediti di vecchiaia quale misura di compensazione per la riduzione delle aliquote di conversione. Queste misure esplicitano il concetto di forchetta (tra un minimo e un massimo), sia per la percentuale del contributo stesso, sia per il riparto del suo finanziamento tra datore di lavoro e dipendenti assicurati. Il Gran Consiglio ne deduce che, pertanto, tali misure costituirebbero dei nuovi impegni finanziari rispetto a quanto da esso adottato precedentemente. Insiste sul fatto che, come peraltro indicato dal Direttore del Dipartimento delle finanze e dell'economia nel quadro dei dibattimenti parlamentari, le misure compensatorie contenute nel messaggio n. 8302, visto che non costituiscono degli interventi atti a risanare il grado di copertura dell'IPCT, non devono essere confuse con quelle inerenti al grado di copertura dell'IPCT, oggetto del messaggio n. 7784 del 15 gennaio 2020 (pag. 24 seg. e rapporto di maggioranza n. 8302 R pag. 49), messaggio sul quale i ricorrenti fondano, a torto, le loro argomentazioni. Il Parlamento cantonale sostiene che si tratta di una nuova spesa poiché, sebbene il citato impegno finanziario di 12.5 milioni di franchi fosse inserito sia nel Preventivo 2023 sia nel piano finanziario, l'importo rappresentava tuttavia unicamente un'intenzione del Consiglio di Stato in relazione al messaggio n. 7784, ma non costituiva ancora un impegno finanziario vincolante. Ne deduce che le modalità e le condizioni del suo prelievo, contrariamente all'assunto ricorsuale, non erano ancora prevedibili, considerata la latitudine di giudizio della quale dispongono il Governo e il Parlamento nell'ambito in esame (condizione del "come"). Queste autorità hanno quindi deciso, indipendentemente dall'esito delle discussioni e votazioni sulle misure di risanamento contenute nel messaggio n. 7784, di introdurre ulteriori, nuove misure di compensazione per attenuare gli effetti sulle future pensioni derivanti dalla riduzione del tasso di conversione. Al riguardo i ricorrenti si limitano a riproporre i già citati argomenti, fondati sul messaggio governativo n. 7784 che, come a ragione ritenuto dal Gran Consiglio, concerne un'altra misura di risanamento e non è quindi decisivo. Asseriscono che non sussisterebbe alcun margine di manovra se non quello di intervenire sui contributi di vecchiaia.

E. 7

abrogato

E. 7.1

Con le citate, categoriche, affermazioni, i ricorrenti non dimostrano che non esisterebbero, come indicato dal Gran Consiglio, altre possibilità per attenuare gli effetti della riduzione del tasso di conversione e neppure che le soluzioni proposte nei citati messaggi non costituirebbero solo intenzioni del Consiglio di Stato, sulle quali il popolo non ha ancora potuto esprimersi. La circostanza che altre soluzioni potrebbero comportare determinati svantaggi o costi maggiori non è decisiva sotto il profilo del referendum finanziario (cfr. sentenza 1C_567/2022 del 2 agosto 2023 consid. 4.7 e 4.9). È inoltre notorio che anche in altri Cantoni le differenti soluzioni volte al risanamento delle Casse pensioni cantonali

(quali ad esempio la capitalizzazione integrale degli istituti di previdenza, la riduzione delle prestazioni, la riforma del sistema di gestione di detti istituti, ecc.) sono state in larga misura sottoposte al voto popolare. Giova rilevare d'altra parte che nel caso in esame è la prima volta che è stato attuato il RFO, motivo per cui al riguardo non sussiste ancora una prassi consolidata a livello cantonale.

Nel messaggio governativo n. 7784 del 15 gennaio 2020 il Consiglio di Stato ha precisato che un certo numero di enti pubblici, tra cui il Cantone Ticino, ha scelto il regime della capitalizzazione parziale per il suo istituto di previdenza, in alternativa all'estremamente onerosa capitalizzazione integrale, che sarebbe costata al Cantone almeno fr. 2.6 miliardi, pari all'ammontare del disavanzo tecnico a fine 2012. Avendo inoltre scelto di raggiungere il grado di copertura minimo dell'80 % solo ad inizio 2052, termine ultimo concesso dalla Legge federale, risulta chiaro che per il rifinanziamento dell'IPCT è stata scelta la variante meno onerosa per le finanze cantonali esponendo però l'IPCT alle difficoltà relative al rispetto del cammino di finanziamento. Nel messaggio si aggiungeva che molti cantoni hanno versato contributi miliardari o di varie centinaia di milioni di franchi ai propri istituti di previdenza per capitalizzarli integralmente o per raggiungere il grado minimo di copertura del 80 % (pag. 4 seg. e 14).

Nel messaggio governativo n. 8302 si rileva che, riguardo al tema del grado di copertura delle varie casse, nella maggioranza delle realtà cantonali il necessario risanamento è stato affrontato mediante importanti finanziamenti straordinari "ad hoc" e "una tantum" da parte delle collettività pubbliche, mentre in Ticino si è finora agito preferendo la via dei contributi di risanamento ricorrenti da versare per un periodo di vari decenni, non riuscendo tuttavia sempre ad equilibrare i bisogni di finanziamento dell'istituto (pag. 10).

E. 7.2

Il fatto di sottoporre al voto popolare la soluzione scelta dal Parlamento cantonale, oltre ai noti problemi sorti ultimamente nel Cantone Ticino in relazione all'applicazione concreta del freno all'indebitamento, non costituisce una violazione dei diritti politici dei cittadini. Dagli atti risulta infatti che l'importo originariamente previsto di 12.5 milioni rappresentava solo un'intenzione del Consiglio di Stato, non sfociata concretamente in una base legale vincolante sulla quale gli aventi diritto di voto avrebbero già potuto esprimersi. Del resto, anche i ricorrenti ammettono che la perdita che sarebbe intervenuta con la riduzione del tasso di conversione era soltanto "prevedibile" al momento dell'adozione della LICT, ma non che fosse quantificabile e vincolante; è inoltre inesatto sostenere che non sussistevano altre possibilità per colmarla. Essi adducono poi a torto che non sussisterebbe alcun margine di manovra per le autorità cantonali, se non quello di intervenire sui contributi di vecchiaia. Anche la tesi ricorsuale, secondo cui per i cittadini sarebbe indifferente come e con quali mezzi neutralizzare gli effetti della riduzione dell'aliquota di conversione, non può essere condivisa.

In effetti, sul "come", ossia sulle possibili misure di compensazione e sulle modalità della loro attuazione, vi sono determinate possibili varianti e al riguardo il Gran Consiglio dispone di un margine decisionale relativamente ampio, segnatamente circa l'entità della spesa, i tempi di attuazione o altre modalità della sua realizzazione, anche riguardo alle spese indispensabili relative ai compiti che la legge conferisce all'amministrazione, misure che non spetta al Tribunale federale indicare.

E. 7.3

Anche la portata politica di queste decisioni giustifica la possibilità di concedere al popolo la possibilità di esprimersi al riguardo. D'altra parte neppure il Consiglio di Stato, rinunciando a esprimersi sul ricorso, ha criticato la clausola di referendabilità obbligatoria. Per di più, come visto, anche qualora si dovesse essere in presenza di due interpretazioni ugualmente sostenibili, ciò che non si verifica in concreto, il Tribunale federale si atterrebbe al parere espresso dall'istanza cantonale superiore, ossia il Gran Consiglio (DTF 149 I 291 consid. 3.1; 141 I 186 consid. 3). Nel caso in esame non vi sono motivi per scostarsi da questa prassi invalsa. Viste le specificità della fattispecie, concedere la possibilità al popolo di esprimersi sulla spesa in esame non viola quindi il diritto di voto dei cittadini.

Sarebbe comunque auspicabile, sotto il profilo della tutela dei diritti politici, che in caso di dubbio nell'applicazione futura del RFO il Gran Consiglio indichi in grandi linee perché un atto dovrebbe essere sottoposto al RFO.

E. 8

Ne segue che il ricorso, in quanto ammissibile, dev'essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.