

RAPPORTO

della Commissione speciale incaricata di preavvisare sulla iniziativa legislativa proponente l' abrogazione del decreto 29 dicembre 1949 concernente la riscossione di una contribuzione straordinaria per l' anno 1950, e sulla iniziativa costituzionale chiedente la revisione dell' art. 57 della Costituzione cantonale per l' introduzione del referendum finanziario obbligatorio.

(del 30 ottobre 1950)

Il Gran Consiglio si trova di fronte a due iniziative popolari. La prima, di carattere legislativo prevede un solo articolo del seguente tenore:

Articolo unico:

"Il decreto legislativo 29 dicembre 1949 del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino concernente la riscossione di una contribuzione straordinaria per l' anno 1950 è integralmente abrogato."

La seconda, di carattere costituzionale, prevede la revisione dell' art. 57 della Costituzione cantonale nel modo seguente:

"Sono sottoposti in via obbligatoria a votazione popolare tutte le leggi e decreti di qualsiasi natura che comportano per il Cantone una spesa superiore ai Fr. 400'000.- una volta tanto o spese periodiche aventi il medesimo oggetto o scopo le quali, nello spazio di 10 anni, sommano a Fr. 400'000.-. È in facoltà dei Comuni di applicare il medesimo principio in sede comunale determinando i rispettivi limiti di spese."

Il Gran Consiglio, visti l' art. 20 della legge cantonale 3 dicembre 1892 sull' iniziativa legislativa e l' art. 25 della legge cantonale 3 dicembre 1892 sull' iniziativa in materia costituzionale, ha demandato il testo delle due iniziative ad una Commissione speciale che ha discusso in tre sedute successive i diversi aspetti giuridici e politici da essa posti.

Hanno anzitutto assistito ai lavori della Commissione l' on. Galli, il Consigliere di Stato Celio e il Cancelliere Cioccarì. Talchè la Commissione, pur rispettando le competenze del potere legislativo nella materia, si è valsa della collaborazione del lod. Consiglio di Stato chiedendo ad esso un preavviso circa le competenze del Gran Consiglio ad elaborare un controprogetto all' iniziativa legislativa o a quella costituzionale.

Il Consiglio di Stato ha risposto agli inviti della Commissione inviando alla stessa i messaggi in data 7 luglio 1950 e 10 ottobre 1950 e 17 ottobre 1950 ai quali si fa riferimento.

Diverse sono le questioni giuridiche preliminarmente discusse dalla Commissione.

Sta innanzitutto che, secondo l' art. 20 §3 della legge cantonale in materia costituzionale, il Gran Consiglio dovrà procedere negli incumbenti legali in caso di iniziativa popolare entro le due sessioni ordinarie successive alla presentazione della domanda.

In ossequio a tale disposizione legale la Commissione si pregia presentare il suo rapporto entro la corrente sessione.

Sulla iniziativa in materia legislativa per la revoca del decreto legislativo del 29 dicembre 1949.

Le iniziative popolari sono state esaminate dalla Commissione dal punto di vista giuridico e dal punto di vista politico.

Dal punto di vista giuridico la Commissione si è posta il problema a sapere se il Gran Consiglio fosse competente ad elaborare un controprogetto all'iniziativa legislativa che chiede l'abrogazione del decreto 29 dicembre 1949 concernente la riscossione di una contribuzione straordinaria per l'anno 1950.

Erano sorte divergenze in Commissione a proposito della interpretazione dell'art. 15 paragrafo 3 della legge sulla iniziativa in materia legislativa, del 3 dicembre 1892.

Il Consiglio di Stato, interpellato in proposito, ha risposto con messaggio 7 luglio 1950 che l'art. 15 § 3 citato potrebbe essere interpretato nel senso che il Gran Consiglio anche quando l'iniziativa chiede l'abrogazione di una legge esistente può contrapporre al testo della iniziativa un controprogetto.

Esaminata l'iniziativa popolare in materia legislativa nei suoi aspetti politici, il Consiglio di Stato concluse, nel suo messaggio lo ottobre 1950 nel senso che, per il caso in cui il Gran Consiglio intendesse allestire un controprogetto, riteneva di dover confermare la sua primitiva proposta della riduzione dell'aliquota dell'imposta di crisi per il 1950 al 40 %. La Commissione ha lungamente discusso sia la questione dell'interpretazione dell'art. 15 § 3 della legge 3 dicembre 1892, sia la questione dell'opportunità di contrapporre alla domanda di revoca un controprogetto.

Malgrado il parere giuridico espresso dal Consiglio di Stato nel suo messaggio del 7 luglio 1950, la Commissione ritiene che una sana interpretazione dell'art. 15 § 3 non permette al Gran Consiglio di elaborare un controprogetto alla iniziativa di revoca. La Commissione comprende ampiamente le ragioni politiche che potrebbero consigliare di elaborare un controprogetto nel senso suggerito dal Consiglio di Stato; ma essa riconosce che il testo dell'art. 15 § 3 è troppo chiaro per poterlo adattare all'interpretazione suggerita dal Consiglio di Stato. Basta rileggere il testo dell'art. 15 per accertarsene.

Dice infatti il citato articolo :

" Art. 15. -

Il Gran Consiglio deve risolvere sulla petizione, dichiarare la sua adesione od elaborare i relativi progetti, nella medesima sessione in cui gli vien sottoposta.

§ 1. Se la domanda chiede, in forma di proposta generica, l'elaborazione di una legge nuova o la modificazione di una legge vigente, il Gran Consiglio deve elaborare il progetto nel senso della domanda, Ha però facoltà di contrapporvi un suo proprio progetto, sulla medesima materia, da sottoporsi contemporaneamente alla votazione popolare.

§ 2. Se la domanda presenta un progetto completamente elaborato, questo dovrà venir sottoposto tale e quale sta alla votazione popolare, riservata al Gran Consiglio, se non vi aderisce, la stessa facoltà come § precedente.

§ 3. Se la domanda chiede l'abrogazione pura e semplice di una legge vigente, il Gran Consiglio può fare una raccomandazione in senso opposto alla domanda."

Noti sono i dettami classici del Savigny in materia di interpretazione delle leggi.

L'interpretazione della legge, dice il Savigny, consiste in una operazione intellettuale, la quale mira a conoscere il diritto nella sua verità.

Compito dell'interprete è quello di ricostruire il pensiero del legislatore, la " mens et sententia " della legge,

Ora tale ricostruzione può essere fatta esaminando l'elemento grammaticale, l'elemento logico, l'elemento storico, l'elemento sistematico del testo legislativo e, in fine, studiando la " ratio legis " , il motivo della legge.

Se anche esaminiamo l'art. 15 § 3 pur tenendo conto di tutto il contesto dell'art., e lo scomponiamo nei 5 elementi suesposti, non arriviamo a giustificare la possibilità giuridica di contrapporre il testo di un controprogetto all'iniziativa.

Noi non dimentichiamo che " scribe leges non est verba earum ritenere sed vim ac potentatem . "

Ma non ci troviamo di fronte nè a testo equivoco nè a redazione inesatta. Se fosse così avremmo potuto ricordarci dei broccardi romani che suggeriscono in caso di " ambigua vox " della legge l'adozione dell'interpretazione più ragionevole (quella che *crites cavet*) oppure che risponde meglio alle esigenze pratiche (*quotiens idem sermo duas sententias exprimit, ex potissimum accipiatur, quae rei gerendae aptiar est*). Ma nè l'interpretazione letterale nè quella logica e storica ci permettono di dipartirci dal testo chiaro dell'articolo 15 § 3 .

" Se la domanda chiede l'abrogazione pura e semplice di una legge vigente, il Gran Consiglio può fare una raccomandazione in senso opposto alla domanda. "

L'art. 15 prevede, cioè, letteralmente 3 casi diversi :

- a) presentazione di una proposta generica per l'elaborazione di una legge nuova o la modificazione di una legge vigente.
- b) presentazione di un testo " completamente elaborato " ;
- c) presentazione di una iniziativa che vuole la revoca pura e semplice di una legge esistente .

Nei primi due casi il Gran Consiglio può allestire un progetto, approvare il testo proposto o opporvi un controprogetto.

Nel terzo caso, invece, il Gran Consiglio non può proporre un controprogetto ma unicamente formulare una raccomandazione in senso opposto alla domanda.

E' questo il caso nostro.

I precedenti storici invocati dal messaggio 7 luglio 1950 del lodevole Consiglio di Stato non ci permettono di scostarci dalla lettera della legge. Anzi essi confermano che in caso di domanda di revoca il Gran Consiglio non ha potuto nè voluto opporre un controprogetto. Vale anche qui la considerazione del Savigny : " nè la interpretazione restrittiva nè la estensiva possono correggere il vero contenuto della legge in base al motivo che dovrebbe riformare la legge, sia perchè l'interprete non può porsi al disopra del legislatore, sia perchè la fissità della legge sarebbe gravemente pregiudicata " .

Si può deprecare che il diritto di contrapporre un controprogetto non sia stato previsto dal legislatore del 1892 anche nel terzo caso. Ma, de lege lata, non appare possibile dare al testo altra interpretazione. Altrimenti invece il problema è stato risolto dall'art. 22 dalla legge già votata in Gran Consiglio il 17 aprile 1950 . L'art. 22 di detta riforma prevede la possibilità di un controprogetto anche quando l'iniziativa chiede la revoca, Ma - sfortunatamente - tale riforma già approvata dal Gran Consiglio non è stata ancora approvata dal popolo e, quindi, si tratta qui " de lege ferenda " e non " de lege lata " .

La Commissione ha perciò esaminato la questione politica della raccomandazione al popolo ticinese. Se vi fosse stata la possibilità di un controprogetto, la Commissione si sarebbe riservato il diritto di studiarne la formula. Ma poichè tale possibilità è esclusa, essa si è trovata di fronte alla portata politica e finanziaria della iniziativa.

Il Gran Consiglio ha approvato il decreto legislativo 29 dicembre 1949 a grande maggioranza. Essa partiva dall'idea che, pendenti i lavori sulla legge tributaria, la revoca appariva, anche per ragioni di bilancio, inammissibile. Quelle ragioni stanno ancora ora, se pur limitatamente al 1950 .

Così la Commissione ha risolto a grande maggioranza la reiezione della iniziativa.

Sulla iniziativa in materia costituzionale per la revisione dell' art. 57 della Costituzione cantonale.

A proposito della iniziativa costituzionale per la revisione dell' art. 57 la situazione giuridica è chiara.

Il Gran Consiglio può decidere :

- o di aderire alla iniziativa
- o di opporsi alla iniziativa
- oppure opporvisi e proporre un controprogetto.

È la terza soluzione che la Commissione propone al Gran Consiglio, dopo aver sentito anche il lod. Consiglio di Stato.

La Commissione ha discusso diligentemente la questione alla luce delle considerazioni esposte dal Consiglio di Stato nel messaggio 17 ottobre 1950 n. 267. Essa aderisce a tali considerazioni alle quali per brevità si fa riferimento, riservando di dare verbalmente quei complementi in Gran Consiglio che si rivelassero necessari in caso di discussione.

Per i quali motivi, riservato un più ampio sviluppo in sede di discussione, la Commissione vi propone:

a) sull' iniziativa in materia legislativa:

1. di non aderire al progetto di iniziativa popolare
2. di presentare l' iniziativa stessa al voto popolare senza opporvi un controprogetto
3. di raccomandare al popolo la reiezione dell' iniziativa e meglio come al seguente progetto di risoluzione :

IL GRAN CONSIGLIO
della Repubblica e Cantone del Ticino

r i s o l v e :

- 1^o di non aderire al progetto di iniziativa popolare per la revoca del decreto legislativo 29 dicembre 1949 ;
- 2^o di presentare l' iniziativa stessa al voto popolare senza opporvi un controprogetto ;
- 3^o il Gran Consiglio raccomanda al popolo la reiezione dell' iniziativa.

b) sull' iniziativa in materia costituzionale:

1. di respingere l' iniziativa
2. di opporre ad essa un controprogetto e meglio come al testo di decreto seguente:

IL GRAN CONSIGLIO
della Repubblica e Cantone del Ticino

r i s o l v e :

- 1^o di non aderire all' iniziativa popolare pubblicata nel Foglio ufficiale 3 febbraio 1950 n. 10, pag. 173 ;
- 2^o di raccomandare al popolo ticinese il seguente controprogetto di revisione dell' art. 57 della Costituzione cantonale:

Art. 57 :

"Le leggi e i decreti legislativi di carattere obbligatorio generale che non sono di natura urgente, le leggi e i decreti legislativi anche non di carattere obbligatorio generale o di natura urgente che importano una spesa superiore a fr. 200'000.- o una spesa annua superiore a fr. 50'000.- per almeno quattro anni devono essere sottoposti alla votazione popolare per l' accettazione o il rifiuto quando ciò sia domandato da 5'000 cittadini aventi diritto di voto, entro un mese dalla pubblicazione sul Foglio ufficiale. Le leggi e i decreti legislativi dichiarati di natura urgente perdono la loro validità alla fine dell' anno seguente quello della loro adozione e non possono essere rinnovati con la clausola dell' urgenza. La votazione popolare dovrà aver luogo entro i termini stabiliti dal cpv. 2 dell' articolo seguente."

Per la Commissione speciale

- a) sulla iniziativa in materia legislativa :

Pini A., relatore
Fedele
Guglielmetti
Monetti
Pedimina
Pellegrini P.
Verda P.
Zeli

- b) sulla iniziativa in materia costituzionale :

Pini A., relatore
Fedele
Guglielmetti
Monetti, con riserva
Pedimina, con riserva
Pellegrini P.
Verda P.
Zeli