

REFERENDUM FINANZIARIO OBBLIGATORIO: UNA BREVE CRONISTORIA DAL SECONDO DOPOGUERRA

Il tema del referendum finanziario obbligatorio si è affacciato più volte sulla scena politico-istituzionale del Cantone Ticino dal secondo dopoguerra, soprattutto dagli anni Ottanta, venendo sempre respinto, o dal popolo (in un'occasione) e/o dal Parlamento cantonale (a cinque riprese). Qui di seguito se ne riportano le principali tappe.

15.04.1951	il popolo dice no all'introduzione a livello costituzionale del referendum finanziario obbligatorio, preferendogli il referendum finanziario facoltativo
-------------------	---

Nell'aprile 1951 il popolo ticinese ha approvato il controprogetto – avanzato dal Governo e fatto proprio a larga maggioranza dal Gran Consiglio l'1.2.1951 – all'iniziativa popolare volta a introdurre il referendum finanziario obbligatorio per spese uniche superiori a fr. 400'000.-.

Il controprogetto proponeva il referendum finanziario facoltativo attraverso la seguente modifica dell'allora art. 57 Cost. TI:

Le leggi e i decreti legislativi di carattere obbligatorio generale e che non sono dichiarati di natura urgente devono essere sottoposti alla votazione popolare per l'accettazione o il rifiuto quando ciò sia domandato entro un mese dalla pubblicazione nel Foglio Ufficiale da 5'000 cittadini aventi diritto di voto, nei modi e nelle forme previsti dalla legge.

Il referendum può essere inoltre proposto per le leggi e i decreti di qualsiasi natura che importano una spesa superiore a fr. 200'000.- o una spesa annua superiore a fr. 50'000.- per almeno 4 anni. [...].

Il Consiglio di Stato giustificava la sua proposta adducendo che il «sistema» del referendum finanziario obbligatorio «è estraneo ai nostri usi ed alla nostra tradizionale sensibilità politica: esso, anche là dove l'uso ne ha moderato la crudezza, è piuttosto ritenuto un freno ad un progresso costante ed un appesantimento della macchina politica per la eccessiva frequenza della consultazione popolare».

Il referendum finanziario facoltativo è entrato nella Cost. TI in tale occasione.

Allegati:

- allegato 01a: messaggio n. 267 (17.10.1950) "Modificazione dell'art. 57 della Costituzione cantonale";
- allegato 01b: rapporto del 30.10.1950 della Commissione speciale sul messaggio n. 267 (rel. Aleardo Pini);
- allegato 01c: estratto del verbale della seduta parlamentare del 31.10.1950;
- allegato 01d: rapporto del 31.1.1951 della Commissione speciale sull'esame in seconda lettura del messaggio n. 267 (rel. Aleardo Pini);
- allegato 01e: estratto del verbale della seduta parlamentare dell'1.2.1951.

18.06.1984	bocciatura da parte del Gran Consiglio dell'introduzione nella Cost. TI del referendum finanziario obbligatorio
-------------------	--

In data 18.6.1984 il Gran Consiglio ha approvato a larga maggioranza (con 54 voti favorevoli e 11 contrari) il rapporto di maggioranza del 6.4.1984 di Carlo Sganzi per la Commissione della legislazione che, seguendo la posizione del Consiglio di Stato (messaggio n. 2616 del 23.6.1982), chiedeva di respingere una mozione del gruppo UDC del 6.11.1978 volta a introdurre nella Cost. TI il «referendum obbligatorio per i decreti di qualsiasi natura che importassero una spesa superiore a 3 milioni di franchi o una spesa annua superiore a fr. 100'000.- per almeno 10 anni»; il motivo addotto per questa richiesta era che «l'introduzione di un controllo obbligatorio a livello popolare per determinate spese si impone per ragioni evidenti: sia per la consistenza degli importi, sia per la loro frequenza, sia infine, per l'agevolezza e l'impegno insufficientemente critico con i quali sono votati dal Gran Consiglio».

Secondo il rapporto di maggioranza, il referendum obbligatorio «non si adatterebbe alla nostra evoluzione storica e all'indirizzo della Costituzione cantonale, così come è attualmente concepita, tanto più che il diritto di referendum facoltativo sarebbe stato nel corso degli anni esteso a diverse riprese». La soluzione propugnata dai mozionanti «porterebbe ad un eccessivo numero di consultazioni popolari, che potrebbero con l'andar del tempo affievolire l'interesse per portare magari a risultati che non rispecchiano l'indirizzo generale dell'elettorato».

A detta del rapporto di minoranza (rel. Paolo Rossi), per contro, l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio rappresenterebbe «un'estensione dei diritti popolari» e offrirebbe «la possibilità di partecipazione attiva del cittadino alla formazione della pubblica volontà».

Sempre a detta del rapporto di minoranza, bisognerebbe parlare, più che di referendum, di «competenza popolare a decidere su oggetti che implicano una certa spesa». In effetti, «l'ampiezza degli impegni finanziari nell'applicazione della legge è questione politica molto significativa che potrebbe in molti casi superare l'importanza stessa della legge su cui si fonda». In tale ottica, «sembrerebbe ragionevole una gerarchia delle competenze a seconda dell'importanza dell'oggetto:

- Governo: spese minime non sottoposte a referendum;
- Gran Consiglio: spese medie, sottoposte a referendum facoltativo;
- Popolo: spese rilevanti, sottoposte a referendum obbligatorio».

Ritenuto che la competenza popolare dovrebbe essere riservata a casi veramente importanti, allo scopo di «non svilire la competenza del Gran Consiglio, d'un canto, e la chiamata in causa del popolo, dall'altro», i commissari di minoranza proponevano «l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio per spese non ricorrenti superiori al 2% delle spese lorde dell'ultimo consuntivo».

Interessante rilevare che il Governo allegava al proprio messaggio un parere giuridico di Carlo Sganzi – poi rel. di maggioranza sull'oggetto [!]) – che, esaminando il referendum obbligatorio alla luce dei sistemi di controllo delle finanze pubbliche, prevedeva di assoggettare «al referendum obbligatorio le leggi e i decreti di qualsiasi natura che importano una spesa superiore allo 0.5% della somma di bilancio ordinario lordo o di una spesa annua superiore allo 0.1% dello stesso per almeno 4 anni, nonché, indipendentemente dall'importo della spesa, se essa non è stata approvata da almeno la metà dei membri del Gran Consiglio o se un terzo di essi lo chiede».

Allegati:

- allegato 02a: messaggio n. 2616 (23.6.1982) "Modificazione dell'art. 60 della Costituzione cantonale" (con allegato il parere giuridico allestito da Carlo Sganzi);
- allegato 02b: rapporto di maggioranza del 6.4.1984 della Commissione della legislazione sul messaggio n. 2616 (rel. Carlo Sganzi);
- allegato 02c: rapporto di minoranza del 2.5.1984 della Commissione della legislazione sul messaggio n. 2616 (rel. Paolo Rossi);
- allegato 02d: estratto del verbale della seduta parlamentare del 18.6.1984.

11.03.1996	nuova bocciatura da parte del Gran Consiglio dell'introduzione nella Cost. TI del referendum finanziario obbligatorio
-------------------	--

In data 11.3.1996 il Gran Consiglio ha approvato a larga maggioranza (con 55 voti favorevoli, 22 contrari e 4 astensioni) il rapporto di maggioranza del 14.2.1996 di Argante Righetti per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici che, seguendo la posizione del Consiglio di Stato (messaggio n. 4430 del 22.8.1995), chiedeva di respingere la mozione del 20.12.1994 di Giovanni Maria Staffieri e Carlo Danzi (per il gruppo UDC) relativa alla revisione dell'art. 60 Cost. TI per l'introduzione del referendum obbligatorio in materia finanziaria, ossia il «controllo obbligatorio a livello popolare per le spese pubbliche di maggiore portata e per quelle più frequenti». Più precisamente i mozionanti, riprendendo in pratica la mozione del 1978, proponevano l'inserimento nell'art. 60 Cost. TI di un nuovo cpv. 2 del seguente tenore:

Sono soggette a referendum obbligatorio le leggi e i decreti di qualsiasi natura, eccetto quelli imposti in applicazione del diritto federale:

- a) *che comportano una spesa superiore allo 0.5% di quella di gestione corrente dell'ultimo consuntivo;*

- b) che comportano una spesa superiore allo 0.1% di quella di gestione corrente dell'ultimo consuntivo per almeno 4 anni;
- c) che, indipendentemente dall'importo della spesa, non sono state approvate da almeno un terzo dei membri del Gran Consiglio;
- d) se lo chiede almeno un terzo dei membri del Gran Consiglio.

Tra le argomentazioni avanzate dai mozionanti, occorre citarne in particolare tre:

1. l'estensione dei diritti politici del cittadino attraverso l'allargamento delle facoltà di controllo popolare sulle spese pubbliche più rilevanti e frequenti;
2. lo stimolo, per Governo e Parlamento, a «un autocontrollo volto a frenare l'espansione sia della spesa che del debito pubblico»;
3. lo sviluppo dell'informazione dell'opinione pubblica sulle più importanti scelte finanziarie concernenti la gestione dello Stato per un migliore coinvolgimento e responsabilizzazione del cittadino nella formazione della volontà politica.

Il rapporto di maggioranza sosteneva la bocciatura della mozione facendo tra l'altro leva sulle seguenti ragioni:

- attraverso lo strumento del referendum facoltativo (legislativo e finanziario) e lo strumento dell'iniziativa popolare, i cittadini dispongono già di un importante spazio per verificare le scelte del Gran Consiglio, «per stimolarne l'attività, per determinare direttamente talune scelte, per controllare la spesa pubblica»;
- il passaggio dal referendum facoltativo al referendum obbligatorio provocherebbe una forte svalutazione della funzione istituzionale e della responsabilità del Gran Consiglio, «proprio mentre è avvertito il bisogno di rafforzarne il ruolo, la centralità»;
- il referendum finanziario obbligatorio comporterebbe un rallentamento del processo di preparazione delle decisioni politiche («proprio quando cresce il bisogno di risposte in tempi brevi alle nuove esigenze»), una continua messa in forse della pianificazione politica a medio e a lungo termine nonché un freno alle iniziative politiche «più qualificanti e più illuminate»;
- il referendum finanziario obbligatorio avrebbe inevitabilmente l'effetto di aumentare il numero delle votazioni popolari, la stragrande maggioranza delle quali su oggetti non combattuti in seno al Gran Consiglio; «la frequente sollecitazione del corpo elettorale, spesso per temi di scarso significato politico, non può che far crescere l'astensionismo, non può che favorire la disaffezione del cittadino agli strumenti della democrazia diretta e in genere alla politica, con effetti molto negativi»;
- tale istituto rischierebbe di «turbare l'equilibrio regionale», in particolare tra regioni urbane e regioni periferiche. Considerato il numero molto più alto di cittadini residenti nelle regioni urbane rispetto a quello di cittadini residenti nelle regioni periferiche, «è alto il rischio di un mancato riconoscimento delle ragioni di solidarietà che giustificano opere pubbliche e interventi di sostegno nelle regioni periferiche e meno popolate del Cantone, opere e interventi che per queste regioni sono condizione di sopravvivenza e di sicurezza».

Il rapporto di minoranza, per contro, sostenendo appieno le proposte contenute nella mozione, concludeva che in un Cantone «come il nostro dove vige il più esasperato dei sistemi consociativi e in sostanza il 100% (o poco di meno, si tratta del 95%) delle forze politiche sono rappresentate nell'Esecutivo, manca una vera e propria opposizione». Il referendum obbligatorio in materia fiscale potrebbe «ovviare a questo squilibrio, permettendo alle cittadine e ai cittadini ticinesi di esercitare, tramite il voto popolare, quella funzione di controllo che loro spetta in una democrazia».

Allegati:

- allegato 03a: messaggio n. 4430 (22.8.1995) concernente la mozione del 20.12.1994 di Giovanni Maria Staffieri e Carlo Danzi "Revisione dell'art. 60 Cost. TI per l'introduzione del referendum obbligatorio in materia finanziaria";
- allegato 03b: rapporto di maggioranza del 14.2.1996 della Commissione della legislazione sul messaggio n. 4430 (rel. Argante Righetti);
- allegato 03c: rapporto di minoranza del 14.2.1996 della Commissione della legislazione sul messaggio n. 4430 (rel. Tullio Righinetti);
- allegato 03d: estratto del verbale della seduta parlamentare dell'11.3.1996.

1986-1994/ 1998	discussione del referendum finanziario obbligatorio nell'ambito della revisione totale della Cost. TI
----------------------------	--

Prendendo tra l'altro spunto dalla mozione del 9.12.1993 di Argante Righetti "Modifica dell'art. 60 della costituzione sui limiti di spesa per il referendum finanziario", l'esame svolto dai vari organi coinvolti nella revisione totale della Cost. TI (Commissione speciale per la revisione della Cost. TI, Governo, Commissione speciale Costituzione e diritti politici) ha portato a concludere negativamente sul tema dell'introduzione del referendum finanziario obbligatorio.

È confermato il referendum finanziario facoltativo, introdotto nel 1951, con un ritocco verso l'alto degli importi: da fr. 500'000.- a fr. 1'000'000.- per le spese uniche, da fr. 125'000.- a fr. 250'000.- per le spese annue ricorrenti per almeno 4 anni). Questa è tuttora la disposizione costituzionale vigente.

25.02.2015	ennesima bocciatura – questa volta di strettissima misura – da parte del Gran Consiglio del referendum finanziario obbligatorio
-------------------	--

In data 25.2.2015 il Gran Consiglio ha bocciato di strettissima misura l'iniziativa parlamentare generica del 17.2.2014 di Sergio Morisoli "[Revisione parziale della Cost. TI: introduzione del referendum finanziario obbligatorio](#)" (che ha sostituito la sua iniziativa parlamentare generica del 25.11.2013 "[Introduzione nella Legge sulla gestione finanziaria del principio del referendum finanziario obbligatorio in materia di nuove spese di gestione corrente e di investimento](#)", approvando, dopo un dibattito fiume ([seduta n. XXXVI AP2014/2015](#)), le conclusioni contrarie del rapporto di maggioranza di Matteo Quadranti (per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici) con 34 voti favorevoli, 30 contrari e 2 astensioni.

L'iniziativista, visto che a suo dire la situazione finanziaria del Cantone Ticino stava peggiorando velocemente, chiedeva di introdurre nella Cost. TI «il principio del referendum finanziario obbligatorio in materia di nuove spese di gestione corrente e di investimento», invitando il Gran Consiglio a definire «ragionevolmente» i limiti di spesa «a partire dai quali entra in vigore l'obbligatorietà del referendum». In occasione dell'audizione tenutasi in seno alla Commissione il 22.5.2014, l'iniziativista riteneva adeguati «valori soglia di 3 milioni di fr. per la gestione corrente [spese ricorrenti, NdR] e 15 per gli investimenti [spese uniche, NdR]».

Il [rapporto di maggioranza](#) di Matteo Quadranti – sostenuto in tal senso dal parere del Consiglio di Stato (riportato nello stesso rapporto) e da quello della Commissione della gestione e delle finanze del 13.1.2015 – argomentava essenzialmente che l'1.7.2014 è entrato in vigore lo strumento del freno ai disavanzi pubblici, il quale è accompagnato da una nuova disposizione legislativa (art. 5 cpv. 3 LGF) secondo cui per approvare una spesa unica superiore a 1 milione di fr. o una spesa annua superiore a fr. 250'000.- per almeno 4 anni occorre una maggioranza qualificata di 46 voti favorevoli. Secondo il rapporto di maggioranza, «questa regola funge da ostacolo alle decisioni non ponderate e non condivise». Non si ritiene pertanto «prudente, e nemmeno opportuno», passare in poco tempo «da un regime apparentemente privo di alcun freno alla spesa [...], all'estremo opposto». Inoltre, «con un secondo vincolo le cose si complicherebbero e non si sa quale sarebbe l'effetto dei due strumenti sommati».

Il rapporto di maggioranza concludeva che il «Cantone si è dotato di una serie di norme di controllo della spesa, nella Costituzione e nelle leggi, come sopra illustrato. Se si andrà, e siccome si dovrà andare, nella direzione auspicata anche dalla popolazione con queste modifiche già introdotte, non occorre altro per tenere sotto controllo la spesa e rientrare nei parametri. Il limite dell'iniziativa del collega Morisoli è che interviene sulle singole spese, mentre bisogna compiere un discorso globale e veicolare le finanze pubbliche con una certa coerenza. Se si iniziasse a litigare sui singoli crediti, si rischierebbe di mettere in difficoltà l'operato dello Stato. Pertanto l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio è ritenuta, almeno a questo stadio, prematura».

Il [rapporto di minoranza](#) allestito da Eros N. Mellini (e sottoscritto unicamente da Maurizio Agustoni), per contro, argomentava tra l'altro che, introducendo il referendum obbligatorio «almeno oltre un certo limite di spesa – che, concordiamo, possa e debba essere posto a un livello sufficientemente elevato da evitare un'inflazione di chiamate alle urne che rallenterebbe troppo l'iter legislativo – si otterrebbero almeno due risultati di notevole importanza: 1. l'occhio del popolo che, spesso e volentieri, si rivela più cauto e ragionevole di quello dei politici sulla spesa pubblica; 2. la condivisione con il popolo sovrano della responsabilità d'intraprendere dei passi che potrebbero risultare finanziariamente negativi».

Il rapporto di minoranza concludeva affermando che il principio del referendum finanziario obbligatorio ancorato nella Cost. TI «è basilare per dare credibilità – ma anche uno strumento importante – a una politica finanziaria che combatte lo sperpero».

Allegati:

- allegato 04a: iniziativa parlamentare generica del 17.2.2014 di Sergio Morisoli "Revisione parziale della Cost. TI: introduzione del referendum finanziario obbligatorio";
- allegato 04b: estratto delle discussioni della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'atto parlamentare di Sergio Morisoli;
- allegato 04c: rapporto di maggioranza del 15.1.2015 della speciale Costituzione e diritti politici sull'atto parlamentare di Sergio Morisoli (rel. Matteo Quadranti), al quale è allegato il preavviso della Commissione della gestione e delle finanze;
- allegato 04d: rapporto di minoranza del 19.1.2015 della speciale Costituzione e diritti politici sull'atto parlamentare di Sergio Morisoli (rel. Eros N. Mellini);
- allegato 04e: estratto del verbale della seduta parlamentare

Annessi :

267

FINANZE

MESSAGGIO

**del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente la modificazione dell'art. 57 della Costituzione cantonale**

(del 17 ottobre 1950)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

Nel messaggio 7 maggio 1948 accompagnante il disegno di legge tributaria, a pag. 4, il Consiglio di Stato, occupandosi della situazione finanziaria in relazione all'aggravio fiscale, proponeva all'attenzione del Gran Consiglio, fra altre, una misura tendente ad una maggiore concessione di facilitazioni al diritto popolare di critica di determinate spese, con una estensione del diritto di referendum regolato dall'art. 57 della Costituzione cantonale.

In quel messaggio il Consiglio di Stato rilevava come beneficcino del diritto di referendum facoltativo solo le leggi di carattere obbligatorio generale non munite della clausola d'urgenza o, anche se munite della clausola, quando prevedano una spesa superiore a Fr. 200.000.—.

Tutte le leggi stanzianti spese, anche superiori a tale importo, cui manchi la qualifica della generale obbligatorietà, sfuggono alla censura referendaria.

Il concetto di obbligatorietà generale è molto discusso per una sua esatta definizione, nè il Consiglio di Stato intende in questa sede addentrarsi in un esame o proporre una interpretazione che esulerebbe dai precisi limiti in cui la proposta accompagnata dal presente messaggio vuole essere situata.

Se in un sistema fiscale rigido, che non ammette variazione automatica o comunque insita nel concetto fondamentale fiscale dei tassi d'imposta, è teoricamente sostenibile che spese anche di gran mole non costituiscono necessariamente la conseguenza di carattere obbligatorio generale che certamente

risiederebbero nell'aumento degli aggravii fiscali, è tuttavia evidente che se non la spesa singola, certo la somma delle singole spese e il perpetuarsi di un'analoga prassi portano necessariamente un giorno ad uno squilibrio possibile nei mezzi finanziari dello Stato, che esige o esigerà misure finanziarie ricorrenti o straordinarie, che da quel cumulo di spese precedentemente consumate traggono la loro origine e la loro giustificazione.

Indirettamente quindi nasce ad un certo momento quell'«ordine ai cittadini» che costituisce, secondo i più autorevoli commentatori, il contenuto essenziale della obbligatorietà generale di una legge.

Lo sforzo che lo Stato deve compiere per mantenere il suo tenore di vita, per compiere opere di progresso, nell'ambito delle sue possibilità finanziarie, del consenso dei suoi amministratori, esige, in un momento in cui, attorno ai problemi fiscali in modo particolare ed ai problemi finanziari in generale, l'attenzione del pubblico non solo è destata, ma addirittura è divenuta estremamente vigile, talora venata di reazione e di diffidenza, che sia dato al popolo sovrano costituzionalmente un diritto più vasto di manifestare direttamente la sua volontà, laddove siano in gioco volumi economici tali da rendere prudente la certezza del consenso.

Nel messaggio richiamato, il Consiglio di Stato si schierava contro la ipotesi di una riforma costituzionale introducente il sistema del referendum obbligatorio. Tale sistema infatti è estraneo ai nostri usi ed alla nostra tradizionale sensibilità politica: esso, anch'è la dove l'uso ne ha moderato la crudeltà, è piuttosto ritenuto un freno ad un progresso costante ed un appesantimento della macchina politica per la eccessiva frequenza della consultazione popolare, tanto che in parecchi Cantoni sono vivi gli sforzi per abbandonarne il principio in favore di quello più logico e più aderente alla dignità del potere legislativo, del referendum facoltativo, facilitato in taluni suoi elementi.

La Commissione speciale per l'esame del disegno di legge tributaria, nominata da codesto Gran Consiglio, nella sessione 12-17 luglio 1948 ha preso in esame, tra le altre, la suggestione proposta dal Consiglio di Stato e si è espressa nel senso che una tale modifica dell'art. 57 della Costituzione cantonale sarebbe certamente un elemento di tranquillità per il popolo, un effettivo freno contro eventuali spese che non trovassero il consenso generale.

Alla unanimità dei suoi membri presenti, la Commissione si pronunciava in quella sessione per l'introduzione del principio del referendum facoltativo per spese superiori ad 1.000.000.—, anche se prive di carattere di obbligatorietà generale. Con 10 voti contro 2 la Commissione respingeva il principio del referendum obbligatorio per determinate categorie di spese di particolare mole od importanza. La Commissione inoltre, con 11 voti favorevoli ed uno contrario si pronunciava in favore del principio del referendum facoltativo per le eventuali variazioni delle aliquote base della legge tributaria in funzione di un eventuale principio di moltiplicatore che dovesse essere inserito nella legge tributaria medesima.

Quest'ultimo voto non necessita di particolare traccia nell'articolo costituzionale, in quanto senza alcun dubbio la variazione delle aliquote di imposta costituisce già ora decisione di carattere obbligatorio generale: se dubbio dovesse per avventura permanere, la costante pratica del Gran Consiglio che d'anno in anno muniva della clausola d'urgenza la decisione di percezione dei decimi supplementari, ampiamente lo dimostrerebbe. Tale voto della Commissione esige pertanto unicamente, come logica conseguenza, la decisione del Gran Consiglio con atto legislativo per la determinazione di un eventuale coefficiente di moltiplicazione delle aliquote base, togliendone la competenza al Consiglio di Stato.

Il voto precedente invece richiede una modifica dell'art. 57 della Costituzione cantonale.

La decisione della Commissione non contempla un altro ramo dell'attività finanziaria dello Stato, quello della creazione di spese ricorrenti nel bilancio dello Stato. Quest'ultime possono talora incidere in modo anche più grave nelle possibilità finanziarie dello Stato, che non le spese anche cospicue compiute una volta tanto e che, per tale loro natura, hanno piuttosto un riflesso principale sull'andamento del debito pubblico ed un riflesso accessorio e secondario, per il tramite del servizio degli interessi e degli ammortamenti sul bilancio annuo.

La situazione dei Cantoni svizzeri, in materia di referendum sulle spese, è estremamente varia, e ciò si spiega in parte per ragioni storiche e in parte per il diverso potenziale e la diversa configurazione economica.

Facciamo seguire una tabella comparativa riflettente la situazione odierna dei Cantoni:

Cantoni	Competenze del Gran Consiglio		Referendum in materia finanziaria				Firme neces- sarie
	una volta tanto fino a Fr.	ricor- renti fino a Fr.	obbligatorio per importi superiori a Fr.		facoltativo per importi superiori a Fr.		
			una v. tanto	ric.	una v. tanto	ric.	
Zurigo	500.000	50.000	500.000	50.000	—	—	—
Berna	1.000.000	30.000	1.000.000	30.000	—	—	—
Lucerna	200.000	20.000	—	—	200.000	20.000	4.000
Uri	50.000	5.000	—	—	50.000	5.000	150
Svitto	50.000	10.000	50.000	10.000	—	—	—
Obwaldo	20.000	5.000	Landsgemeinde	—	—	—	—
Nidwaldo	10.000	2.000	Landsgemeinde	—	per decreti di carattere obbl. generale	—	300
Glarona	40.000	40.000	Landsge- meinde	oltre 40.000	—	—	—
Zugo	40.000	5.000	—	—	40.000	5.000	500
Friborgo	illimitato	—	—	—	500.000	—	6.000
Soletta	100.000	75.000	100.000	—	—	—	—
Basilea città	illimitato	—	—	—	Decreti del G. C. con spese sup. a 50.000	—	1.000
Basilea campagna	100.000	10.000	—	—	100.000	10.000	1.500
Sciaffusa	750.000	75.000	750.000	75.000	—	—	—
Appenzello int.	50.000	25.000	50.000	25.000	—	—	—
Appenzello est.	illimitato	—	Diritto di vigi- lanza della Landsgemeinde	—	—	—	—
S. Gallo	400.000	50.000	800.000	700.000	400.000	50.000	4.000
Grigioni	800.000	100.000	—	—	—	—	—
Argovia	100.000	20.000	100.000	20.000	—	—	3.000
Turgovia	250.000	25.000	250.000	25.000	—	—	—
Ticino	200.000	20.000	300.000	20.000	—	—	—
Vaud	200.000	—	—	—	200.000	—	5.000
	500.000	insieme 500.000 in 4 anni	500.000	500.000 nel perio- do legisl.	—	—	6.000

Cantoni	Competenze del Gran Consiglio		Referendum in materia finanziaria				Firme neces- sarie
	una volta	ricor- tanti	obbligatorio		facoltativo		
	tanto	renti	per importi		per importi		
	fino a	fino a	superiori a		superiori a		
	Fr.	Fr.	Fr.		Fr.		
			una v.	ric.	una v.	ric.	
			tanto		tanto		
Vallese	200.000	—	200.000	—	—	—	
Neuchâtel	illimitato	—	—	—	in ogni caso	3.000	
Ginevra	illimitato, ma solo						
	30.000 senza copertura				725.000	30.000	
						3.500	

Riteniamo che l'introduzione di un criterio diverso, riflettente diversità di importo, a seconda che il decreto che ne decide sia ritenuto di carattere obbligatorio generale o meno (la Commissione proponeva infatti per un referendum limitato alla spesa minima di 1.000.000) costituisca un elemento di difficile interpretazione, oseremmo quasi dire di disordine, così che difficilmente il pubblico potrebbe rendersi conto della portata del suo diritto, rendendo necessaria quasi volta per volta una interpretazione e forse anche una procedura di ricorso.

Propendiamo quindi per la determinazione di una cifra unica per le spese non ricorrenti in Fr. 200.000.—, aggiungendovi, in relazione a quanto precedentemente rilevato, un'aggiunta per le spese ricorrenti fissate in Fr. 50.000.—, in quanto raggiungano il medesimo importo di Fr. 200.000.— in 4 anni consecutivi.

Con ciò si vuole definire anche il problema, che altrimenti sarebbe puramente contabile, della suddivisione di una spesa unica in determinate spese annuali.

Gli importi da noi proposti collimano in genere con quelli previsti dalle altre Costituzioni cantionali: tenuto conto del diminuito valore della moneta, dell'accresciuta mole della circolazione del denaro, dell'aumentato costo di ogni opera, si potrebbe anche sostenere un aumento delle due cifre, come adeguamento alle condizioni odierne, affinché il diritto di referendum venga esercitato effettivamente nei casi di qualche importanza e non nella massa di decisioni che poco si scostano dalla normale amministrazione di un bilancio moderno di un ente pubblico. Tuttavia riteniamo opportuno per il momento rimanere in questi limiti rigidi, poiché riteniamo che, specie in un momento in cui dev'essere ben chiaro a tutti i cittadini che per lo Stato, chiamato a sempre nuovi e più gravosi compiti, anche spese apparentemente modeste servono a incidere sulle ormai modestissime e aleatorie riserve del bilancio ordinario, per cui la responsabilità delle medesime deve essere ripartita su una base maggiore.

Una caratteristica della prassi legislativa ticinese, se vogliamo dar fede alla opinione di illustri sistemisti del diritto pubblico, consisterebbe nel mancato disciplinamento del diritto dell'Autorità legislativa di munire della cosiddetta «clausola d'urgenza» leggi e decreti legislativi (o, forse, di ricorrere alla formula d'urgenza con particolare frequenza).

La decisione della presenza o meno dell'«urgenza» è di insindacabile competenza dell'Autorità legislativa: la giurisprudenza del Tribunale federale è su tal punto costante. Il criterio dell'urgenza, per cui un determinato atto le-

gislativo può essere sottratto al diritto referendario, consiste, a non averne dubbio, per ragioni di particolare importanza, nella constatazione di uno stato di emergenza per ragioni di tempo, per cui sorga l'obbligo, per l'Autorità legislativa, di provvedere alla decisione di misure il cui ritardo potrebbe compromettere o il normale andamento degli affari dello Stato o interessi importanti dello Stato.

Solo quindi motivi di necessità possono superare il diritto costituzionalmente garantito dal referendum. Tuttavia si constata come, decisa l'urgenza, nella situazione attuale, il dispositivo legislativo adottato possa permanere indefinitamente, senza che alla volontà popolare sia più concessa, ricorrendo gli altri estremi per l'esercizio del diritto referendario, la facoltà di esprimersi altro che nella forma della iniziativa.

Riteniamo opportuno, visto che proponiamo alla Vostra approvazione una modifica dell'art. 57 Costituzione cantonale già per altri motivi, includere in quell'articolo anche una norma disciplinante i limiti della clausola d'urgenza.

Abbiamo volutamente tralasciato di prevedere una necessaria maggioranza qualificata per decretare l'urgenza, poiché ciò avrebbe influito sull'ordinamento normale dei lavori e della sovranità del Gran Consiglio, per ricercare invece la maggior garanzia di espressione alla volontà popolare. Notoriamente non è il maggior o minor numero di deputati che si pronunciano in favore o contro un determinato provvedimento che possa garantire in ogni caso l'aderenza del provvedimento medesimo ai voleri del popolo, bensì unicamente il fatto che, anche in caso d'urgenza, ad un certo momento il voto popolare possa essere espresso, se richiesto. Ciò induce a prevedere una *limitazione nel tempo* della validità dei decreti legislativi o delle leggi adottate con la clausola dell'urgenza. Proponiamo che tali decisioni legislative abbiano a perdere automaticamente la loro validità alla fine del secondo anno solare dal momento della loro adozione e di conseguenza che esse abbiano una validità massima di due anni. Allo scadere del termine biennale massimo, la disposizione legislativa decade anche se ciò non sia esplicitamente previsto nel testo di legge: il Gran Consiglio dovrà quindi, in tal caso, e qualora intenda mantenerla in vita, riadottarla senza la clausola dell'urgenza affinché il diritto referendario possa al caso avere il suo corso.

E' questa a nostro avviso la sola misura atta a disciplinare in modo semplice e concreto la prassi della clausola d'urgenza, dal punto di vista dei diritti popolari, tenendo conto sia delle necessità della vita parlamentare sia del sano e costituzionalmente garantito desiderio del popolo di condividere le responsabilità legislative nella forma più diretta.

Nuovo testo dell'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 dall'al. 2 dell'articolo seguente».

Per questi motivi ci permettiamo di proporre alla vostra approvazione e al successivo voto popolare il nuovo art. 57 della Costituzione cantonale redatto nel senso dei considerandi.

Con i sensi del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Vice-Presidente:

Lepori

Il Cons. Segr. di Stato:

Bernasconi

267 R
FINANZERAPPORTO
della Commissione speciale

(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 maggiore ai Fr. 400.000.— una volta tanto e spese periodiche aventi il medesimo oggetto o scopo le quali, nello spazio di 10 anni, sommano a Fr. 400.000.—.

E' 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 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 incombenti 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 dell'iniziativa un controprogetto.

Esaminata l'iniziativa popolare in materia legislativa nei suoi aspetti politici, il Consiglio di Stato concluse, nel suo messaggio 10 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 1893, 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 al § 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, infine, studiando la « ratio legis », il motivo della legge.

Se anche esaminiamo l'art. 15 § 3 pur tenendo conto di tutto il contesto dell'articolo, 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 «*sic ubi leges non est verba earum ritenere sed vim ac potentatem*».

Ma non ci troviamo di fronte né a testo equivoco né 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 oppure che risponde meglio alle esigenze pratiche (*quotiens idem sermo duas sententias exprimit, ex potissimum accipiat, quae rei gerendae aptior est*).

Ma né l'interpretazione letterale né 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 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 né voluto opporre un controprogetto. Vale anche qui la considerazione del Savigny: «né la interpretazione restrittiva né la estensiva possono correggere il vero contenuto della legge in base al motivo che dovrebbe riformare la legge, sia perché l'interprete non può porsi al disopra del legislatore, sia perché 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 della 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 riservata il diritto di studiarne la formula. Ma poiché 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 è chiara. Il Gran Consiglio può decidere:

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

E' la terza soluzione che la Commissione propone al Gran Consiglio, dopo aver sentito anche il 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

risolve:

- 1° di non aderire al progetto di iniziativa popolare per la revoca del decreto legislativo 29 dicembre 1949;
- 2° di presentare l'iniziativa stessa al voto popolare senza opporvi un controprogetto;
- 3° 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

risolve:

- 1° di non aderire all'iniziativa popolare pubblicata nel Foglio ufficiale 3 febbraio 1950 n. 10, pag. 178;
- 2° 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 adesione 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

INIZIATIVE POPOLARI

Messaggio 17 ottobre 1950 n. 267

I. Iniziativa popolare in materia legislativa (abrogazione del decreto legislativo 29 dicembre 1949 concernente il prelevamento di una contribuzione cantonale straordinaria per l'anno 1950)

Maspoli - Deve innanzitutto esprimere il senso di soddisfazione con il quale egli ha oggi assistito alla presentazione di mozioni che vengono a confermare quella necessità di introdurre sgravi fiscali, già ripetutamente proclamata da chi parla. Per ciò che concerne l'iniziativa popolare oggi in esame, la quale chiede l'abrogazione pura e semplice del decreto concernente il prelevamento della contribuzione straordinaria per il 1950, egli ritiene che si vada un po' troppo oltre, in quanto non si vede come il bilancio cantonale abbia la possibilità di rinunciare in modo assoluto al gettito di un'imposta di questa natura. Assai più fondata appare la proposta che fu a suo tempo affacciata dalla Destra parlamentare di ridurre contemporaneamente l'imposta straordinaria e di abbandonare un decimo dell'imposta ordinaria, in modo che lo sgravio fosse ripartito equamente tra tutti i contribuenti: di questo convincimento chi parla si è fatto oggi interprete proponendo la mozione poco fa presentata a nome del proprio gruppo.

Questa mozione e quella presentata dagli altri Gruppi costituiscono un fatto nuovo del quale occorre tener conto nella procedura che il Gran Consiglio intende seguire. E' infatti opportuno che il popolo, quando sarà chiamato a decidere sull'iniziativa, sappia esattamente a quali risultati le mozioni anzidette sono arrivate: per questo motivo chi parla vorrebbe l'assicurazione da parte dell'onorevole rappresentante del Consiglio di Stato che gli studi dalle stesse determinati saranno portati innanzi con ogni sollecitudine. Per quanto concerne la raccomandazione di respingere l'iniziativa, deve osservare all'on. re-

latore e ai membri della Commissione che la questione appare alquanto prematura. Il Gruppo conservatore democratico in nessun caso potrà già oggi aderire alla proposta di invitare il popolo a respingere l'iniziativa; esso si riserva di fare una dichiarazione in senso favorevole o contrario solo il giorno in cui sarà possibile sapere cosa avrà deciso il Consiglio di Stato nei confronti delle due mozioni. Le iniziative si trovano sul tappeto oramai da parecchio tempo e il Gran Consiglio avrebbe avuto la possibilità di non trovarsi premuto dall'urgenza in modo tale da vedersi costretto a decidere all'ultima seduta della sessione.

Galli, direttore del Dipartimento delle finanze - Pur se il Consiglio di Stato non ha qui che un diritto di ospitalità, in quanto in questa materia è il Gran Consiglio che discute e decide senza intervento del potere esecutivo, la cui adesione neppure è richiesta, vorrebbe tuttavia sottolineare a proposito della iniziativa in materia legislativa l'esistenza di una certa divergenza di opinione tra Consiglio di Stato e Gran Consiglio circa la interpretazione della legge. Come già ebbe occasione di dichiarare in una lettera indirizzata alla Commissione speciale, il Consiglio di Stato ritiene che se la legge attualmente in vigore sembra escludere dal punto di vista letterale la possibilità di presentare un controprogetto quando l'iniziativa tende unicamente all'abrogazione di una legge vigente, una simile interpretazione non può, a suo giudizio, essere considerata vincolante alla luce di una posteriore legislazione. Esiste infatti una nuova legge in materia di iniziative, già votata dal Gran Consiglio, la quale esplicitamente ammette la facoltà di presentare un controprogetto anche quando l'iniziativa si limita ad una pura e semplice proposta di abrogazione. Questa nuova legge era accompagnata da un rapporto in cui esplicitamente si dichiarava che nessuna modificazione fondamentale era stata apportata alla vigente legislazione in questa materia. Se la nuova legge, per le note vicende del Codice elettorale, non venne pubblicata e non è quindi ancora entrata in vigore, sembrò tuttavia al Consiglio di Stato che essa potesse servire come interpretazione di quella tuttora vigente. L'opinione del Consiglio di Stato era pertanto nel senso che una interpretazione forse meno aderente alla lettera ma maggiormente aderente allo spirito della legge consentisse la presentazione di un controprogetto. Il quale controprogetto avrebbe dovuto permettere di tener conto tra la prima e la seconda lettura di tutti quegli elementi che tanto il Gran Consiglio quanto il Consiglio di Stato devono tener presenti nel valutare un provvedimento di portata esclusivamente finanziaria per il bilancio 1950.

Per ciò che concerne la mozione presentata dall'on. Maspoli, vorrebbe osservare che le conseguenze per il bilancio sarebbero ancora maggiori di quelle che potrebbero derivare dall'abbandono dell'imposta di crisi. In ogni modo il Consiglio di Stato farà ogni diligenza per presentare in tempo utile le proprie osservazioni, così che tanto il Gran Consiglio quanto il cittadino elettore siano in grado di assumere le proprie posizioni prima della votazione. E' inoltre evidente che la decisione popolare deve avvenire prima che l'esercizio 1950 sia chiuso. Se oggi il Consiglio di Stato può esaminare con maggior tranquillità

il problema della concessione di uno sgravio effettivo a favore del contribuente, ciò dipende da un avvenimento che non era noto al momento in cui fu votato il decreto concernente il prelevamento di una contribuzione straordinaria per l'anno 1950, e precisamente il riparto del dazio sulla benzina. Il Consiglio di Stato non ritiene comunque esaurito il problema dell'iniziativa con la decisione odierna. Chi parla vorrebbe ancora invitare la Commissione della Legislazione a voler esaminare la possibilità di fare entrare in vigore quella legge sull'iniziativa e sul referendum, che rappresenta una maggior chiarezza nei confronti della legge precedente e che è rimasta arenata per il solo fatto di far parte di un Codice ancora in gestazione.

Pini A., relatore - L'on. Maspoli ha ripreso oggi una certa critica circa il ritardo che si sarebbe verificato nel trattare questo oggetto davanti al Gran Consiglio: se colpa di ritardo vi è stata, proprio oggi, a ragion veduta, deve essa essere considerata felicissima colpa. Oggi, infatti, dopo la votazione del 28-29 ottobre, abbiamo acquistato una chiarezza nelle idee molto più evidente di quella che potevamo avere qualche mese fa. La decisione del Gran Consiglio, che il 29 dicembre 1949 su proposta della Commissione della Gestione votò una contribuzione superiore a quella chiesta e proposta dal Consiglio di Stato, era ispirata a ragioni di prudenza, a ragioni che oggi possiamo considerare come valide e di carattere tale che ci permettono una maggiore libertà di azione, che prima non avevamo. Se oggi da tutti i banchi del Gran Consiglio sono partite proposte di sgravio, questa iniziativa della Sovrana Rappresentanza si presenta davanti all'opinione pubblica cantonale in condizioni politiche molto più chiare di quanto potessero essere quelle del dicembre 1949 (quando proposte analoghe furono avanzate da determinati settori di questa sala) e con conseguenze perfettamente calcolabili sulle ragioni di bilancio. Comprensibile quindi che circa un anno fa il Gran Consiglio si sia sentito assai più frenato in questa politica.

Circa il rapporto della Commissione speciale, chi parla nota che in questo Gran Consiglio si è oggi dimostrata l'unanimità per quanto concerne la tesi giuridica dell'interpretazione dell'art. 15 § 3. della legge. L'on. direttore del Dipartimento delle finanze ha ricordato che la tesi del Consiglio di Stato era basata piuttosto sul fatto che, «de lege ferenda», il nuovo testo (art. 22) della riforma votata nel 1950 prevedeva la possibilità di opporre un controprogetto alla proposta con la quale una iniziativa chiede la revoca di una legge. Ma questi argomenti valgono «de lege ferenda» e non «de lege lata» e non esiste quindi la possibilità di interpretare la volontà del legislatore del 1892 in base alla volontà del legislatore del 1950. Ciò tanto più quando questa riforma non è stata ancora sottoposta al voto popolare e non ha quindi potuto ancora essere promulgata. Chi parla sarebbe ben lieto di rinviare alla seconda lettura la decisione definitiva del Gran Consiglio anche a proposito della raccomandazione al popolo, come propone l'on. Maspoli; purtroppo bisognerà controllare i lavori preparatori della legge del 1892 per sapere se esiste tale possibilità. Si compiace comunque che la impossibilità di presentare un controprogetto sia ammessa

dal Gran Consiglio e che i partiti cercano oggi di rispondere alla impostazione politica di questa iniziativa attraverso mozioni imperniate su proposte di sgravio fiscale intorno alle quali il Consiglio di Stato sarà certamente in grado di riferire prima che il popolo sia chiamato a pronunciarsi sul testo dell'iniziativa.

Maspoli - Osserva di non avere affatto chiesto o preteso un rinvio alla seconda lettura ma di avere semplicemente dichiarato di non poter oggi pronunciarsi, non conoscendo egli quale sarà l'atteggiamento del Consiglio di Stato a proposito delle mozioni presentate. Nè la Costituzione nè la legge prevedono l'obbligo di accompagnare l'iniziativa con una raccomandazione; in questo momento, quando non sappiamo ancora quali saranno le decisioni del Consiglio di Stato, non ci troviamo assolutamente in condizione di poter dare un qualsiasi suggerimento al popolo. Non sarebbe ammissibile che, nella supposizione della introduzione degli sgravi di cui alle mozioni odierne, il popolo fosse indotto a respingere l'iniziativa quando tale supposizione potrebbe per avventura rivelarsi illusoria. Chi parla non darà pertanto il proprio voto alla raccomandazione che si intende fare al popolo; ciò non significa che egli pensi ad una seconda lettura in questa materia, che anzi ritiene assolutamente impossibile. L'opinione pubblica ha a sua disposizione infiniti mezzi di informazione e potrà domani prendere una decisione con perfetta cognizione di causa anche senza che il Gran Consiglio oggi, privo della sicurezza di giungere a un determinato risultato, abbia ad impegnarsi con suggerimenti che domani potrebbero forse dimostrarsi non del tutto fondati.

Pini A., relatore - Il Gran Consiglio è costituzionalmente obbligato a pronunciarsi oggi, prima della fine della sessione. Tutti coloro che, attraverso mozioni, hanno presentato proposte di sgravio arrivano evidentemente alla conclusione che l'iniziativa deve essere combattuta: di conseguenza, dal momento che questo è l'ultimo termine entro cui possa pronunciarsi, è giusto ed è logico che il Gran Consiglio rivolga al popolo la raccomandazione di respingere l'iniziativa. Non sembra a chi parla che questo atteggiamento pecchi di mancanza di franchezza o di chiarezza: noi diciamo al cittadino che il Gran Consiglio è d'accordo di studiare una politica di sgravio fiscale attraverso l'esame delle odierne mozioni ma che, di fronte all'iniziativa, dichiara che la stessa deve essere respinta. Non fare la raccomandazione significherebbe mantenerci nella incertezza, creare quella confusione che l'on. Maspoli vorrebbe evitare.

Maspoli - Interviene per una dichiarazione di voto. Il Gruppo conservatore democratico si astiene dalla votazione sulla accettazione o meno della iniziativa in quanto non può, al momento attuale, dichiararsi contrario all'iniziativa stessa non sapendo quale sarà l'esito delle decisioni proposte dal Gran Consiglio e non volendo compromettere il proprio atteggiamento in vista di decisioni future. Per quanto si riferisce alla questione della raccomandazione, reputa la stessa completamente inutile e prematura e ritiene di conseguenza che debba essere abbandonata.

La discussione è chiusa.

Messo in votazione, il dispositivo n. 1 del disegno di risoluzione (non adesione al progetto di iniziativa popolare per la revoca del decreto legislativo 29 dicembre 1949) è adottato senza opposizione per 32 voti favorevoli e 18 astensioni.

Messo in votazione, il dispositivo n. 2 del disegno di risoluzione (presentazione della iniziativa al voto popolare senza opporvi un controprogetto) è adottato all'unanimità.

Messo in votazione, il dispositivo n. 3 del disegno di risoluzione (raccomandazione al popolo di respingere l'iniziativa) è adottato senza opposizione per 32 voti favorevoli e 18 astensioni.

II. Iniziativa popolare in materia costituzionale (introduzione del referendum obbligatorio in materia finanziaria)

Maspoli - Anche a proposito di questo oggetto deve lamentare il ritardo con il quale il Gran Consiglio viene investito della questione. Ci troviamo oggi premuti dalla necessità che sorge dalla imminenza della scadenza dei termini costituzionali mentre una questione di questa natura avrebbe dovuto essere messa sul tappeto a grande distanza di tempo onde consentire la possibilità di discuterne con perfetta conoscenza di causa. La procedura prevista dalla legge non è stata certamente adottata per offrire la possibilità di liquidare affrettatamente la prima lettura rinviando alla seconda lettura l'esame approfondito della materia. In realtà la seconda lettura ha l'unico scopo di consentire al Consiglio di Stato di esporre le proprie affermazioni ed i propri eventuali suggerimenti sulla decisione adottata dal Gran Consiglio in quella che dovrebbe essere una forma pressochè definitiva.

Nel caso concreto il testo del nuovo art. 57 che ci è oggi proposto non incontra l'incondizionata approvazione di chi parla nè tanto meno quella del Gruppo al quale egli ha l'onore di appartenere. Questo art. 57 che si vorrebbe contrapporre all'iniziativa, in fondo non esercita affatto quel freno sulle spese che è stato il movente che ha indotto i promotori a presentare la proposta di riforma; si risponde quindi un po' con argomenti diversi e con proposte diverse ad una precisa domanda, che è quella di sapere se il referendum di carattere obbligatorio deve o meno essere introdotto. Chi parla si riserva quindi di presentarsi in sede di seconda lettura con altre idee e altri suggerimenti: se egli ammette da un lato che l'iniziativa non può essere accettata, neppure lo convince, al momento attuale, l'idea di abbandonare in modo assoluto il principio del referendum obbligatorio.

Il Gruppo conservatore democratico è contrario alla iniziativa così come è stata presentata ma non può votare il nuovo testo costituzionale che si intende contrapporvi. La Destra parlamentare ritiene assolutamente impossibile accettare un articolo simile, presentato all'ultimo momento e non ancora sufficientemente approfondito. Essa si riserva di dare la propria adesione al nuovo tenore dell'art. 57 quando questo oggetto sarà riproposto alla discussione granconsigliare in sede di seconda lettura.

Galli, direttore del Dipartimento delle finanze - Deve contestare l'affermazione dell'on. Maspoli secondo cui alla domanda di riforma costituzionale sia stato opposto un controprogetto che tratta materia

diversa. Il Consiglio di Stato — di fronte ad una iniziativa tendenzialmente fatta per ottenere un referendum finanziario e, in secondo luogo, per ottenere un referendum obbligatorio — ha proposto il referendum finanziario in condizioni migliori di quelle dell'iniziativa (Fr. 200.000.— anziché Fr. 400.000.—) e ha proposto di mantenere il criterio del referendum facoltativo negando invece il referendum obbligatorio. Si è rimasti quindi nella materia esatta che l'iniziativa ha trattato: in più è stato aggiunto quel dispositivo, che sino ad oggi è mancato, di garantire l'esercizio del diritto popolare di referendum limitando la durata e la portata dei decreti legislativi introdotti con la clausola dell'urgenza. La Commissione ha avuto conoscenza già nella sua prima seduta di questo progetto, lo ha esaminato e lo ha trovato idoneo, pur formulando nel suo rapporto talune riserve. Non quindi improvvisazione ma pura e normale pratica parlamentare.

Il Consiglio di Stato tiene a sottolineare una volta ancora la sua fondamentale avversione all'idea di un referendum obbligatorio: la nostra storia e la nostra tradizione (che hanno dato al nostro Parlamento un certo potere e che, in fondo, hanno permesso a questo Parlamento di compiere opere anche di progresso e anche di audacia portando rapidamente il Cantone ad un livello quale forse, se sempre interpellato, non avrebbe osato spingersi) non dovrebbero essere intaccate o tolte con una istituzione che, come quella del referendum obbligatorio, è loro completamente estranea. E, ancora, non sarebbe concepibile introdurre il principio del referendum obbligatorio in sede cantonale senza introdurlo anche in sede comunale; il problema assume quindi una vastità ed una importanza che oltrepassano quella di limitare semplicemente le spese che il Gran Consiglio può votare. Sarebbe pertanto opera saggia che il Gran Consiglio, votando il progetto di riforma dell'art. 57 della Costituzione, negasse in modo chiaro il principio del referendum obbligatorio. Saggio prevedere invece l'istituto del referendum finanziario, specialmente in tempi in cui le somme che lo Stato deve adibire a determinate opere raggiungono cifre tali che certamente il bilancio normale ne soffre le immediate o meno immediate conseguenze.

Vi è una questione che in passato diede l'avvio a qualche tentativo di diversa interpretazione e che potrà forse essere esaminata in sede di seconda lettura. Nell'art. 57 si parla indifferentemente di «leggi» e di «decreti legislativi»: il dubbio interpretativo a sapere se il decreto legislativo debba essere dichiarato di carattere obbligatorio generale poiché la legge lo è sempre, o se vi sono leggi non di carattere obbligatorio generale — come il secondo inciso di questo articolo lascerebbe presumere — è problema che il Consiglio di Stato non ha voluto risolvere nell'ambito del controprogetto per lasciare eventualmente alla giurisprudenza ancora una volta di fissare il principio interpretativo. Se, a togliere ogni possibile diversità di interpretazione, il Gran Consiglio, nell'ambito della seconda lettura e nell'ambito di quanto redazionalmente può essere ancora toccato, volesse dare la sua attenzione a questo che è un problema puramente teorico e di formulazione, lo potrà fare in tutta tranquillità senza mutare l'essenza che

il legislatore ha voluto dare allora e il Consiglio di Stato mantenere oggi. La raccomandazione quindi che il Consiglio di Stato si permette di fare al Gran Consiglio è quella di accettare il progetto della Commissione e di contrapporlo in prima lettura — salvo quelle che potrebbero essere eventualmente ancora le ulteriori discussioni di dettaglio sull'uno o sull'altro punto — all'iniziativa che propone il referendum obbligatorio.

Pini A., relatore - Deve innanzitutto difendere l'operato della Commissione anche per quanto riguarda l'ordine dei lavori. Il problema fu già in precedenza oggetto di ampia discussione, segnatamente in sede di Commissione della legge tributaria: non si può quindi dire oggi che i partiti siano impreparati a discutere la materia e neppure si deve avere la preoccupazione di una improvvisazione.

E' con tranquilla coscienza che chi parla combatte il principio del referendum obbligatorio ed è con vivo piacere che constata come questo atteggiamento è condiviso anche dalla Destra parlamentare. Se noi avversiamo questo principio non è certamente per timore della volontà popolare ma unicamente perchè riteniamo che il calo dell'abitudine finirebbe fatalmente con lo smussare la sensibilità politica del nostro popolo. E questa sensibilità la Commissione ha voluto rispettare e anzi facilitare lasciando ancora le cifre fissate dal legislatore del 1892, ben pur sapendo che 200.000 franchi nel 1950 contano molto e molto meno di quanto contassero allora. Anche a proposito del numero delle firme occorre rilevare che, considerata in rapporto al numero degli elettori, la proporzione del 1950 (con oltre 50.000 iscritti in catalogo) è meno della metà di quella richiesta nel 1892 quando gli iscritti erano 22-25 mila al massimo. Per ciò che concerne le conseguenze pratiche, l'applicazione del principio del referendum obbligatorio condurrebbe a risultati finanziari addirittura opposti allo spirito stesso dell'iniziativa. Giusto era pure che si considerasse nel quadro dell'iniziativa il problema dei decreti adottati con la clausola dell'urgenza: sono state qui di guida le esperienze fatte in campo federale. Se qualche volta vi è stato abuso della clausola dell'urgenza è opportuno che l'errore trovi un correttivo nella limitazione nel tempo.

Chi parla non ritiene che il Gran Consiglio sia oggi chiamato ad improvvisare la propria decisione: la seconda lettura permetterà di esaminare eventuali nuove proposte, sebbene in questo campo non esista la possibilità di molte formule: quelle scelte nel progetto appaiono adattate alle esigenze del nostro Cantone. Si potrà rivedere la redazione dell'art. 57 e può darsi che l'idea che non si possa e non si debba votare d'urgenza una legge e che l'urgenza possa essere decretata unicamente nei confronti di decreti legislativi, sia eventualmente esaminata in seconda lettura.

Il Gran Consiglio decida con tranquilla coscienza di rispondere così a un movimento popolare che noi rispettiamo ma che però vogliamo correggere entro i limiti del referendum facoltativo, che meglio è chiamato a rispondere alle necessità politiche del nostro Cantone.

La discussione è chiusa.

Messo in votazione il dispositivo n. 1 del disegno di risoluzione (non adesione all'iniziativa popolare) è adottato all'unanimità.

Messo in votazione il dispositivo n. 2 del disegno di risoluzione (presentazione di un nuovo testo dell'art. 57 della Costituzione cantonale quale contro-progetto in opposizione all'iniziativa) è adottato senza opposizione per 26 voti favorevoli e alcune astensioni.

L'oggetto resta così rinviato per la decisione definitiva alla seconda lettura.

267 R 2
FINANZE

RAPPORTO

della Commissione Speciale

sull'esame in seconda lettura del progetto contrapposto all'iniziativa popolare per la riforma dell'art. 57 della Costituzione cantonale
(del 31 gennaio 1951)

La Commissione speciale ha esaminato in seconda lettura il testo del controprogetto uscito dalle deliberazioni del Gran Consiglio in prima lettura.

Conformemente alle proposte della sottocommissione di redazione, ha accettato il nuovo testo dell'art. 57, che, pur rispettando i concetti accolti dal Gran Consiglio in prima lettura, appare più chiaro e snellito nella forma.

Il controprogetto respinge dunque il concetto del referendum obbligatorio ma modifica essenzialmente il testo attuale dell'art. 57 estendendo la possibilità del referendum a tutte le leggi e decreti legislativi di *qualsiasi natura* (siano essi di carattere obbligatorio generale o non generale, urgente o non urgente) che comportano una spesa superiore a Fr. 200.000.— o una spesa annua superiore a Fr. 50.000.— ricorrente per almeno 4 anni.

La Commissione ha ritenuto opportuno mantenere la tradizionale distinzione tra leggi e decreti legislativi, opponendosi tuttavia a ridurre il numero delle firme di 5000, partendo dal concetto che tale limite mantiene l'antica proporzione dato il continuo aumento dei votanti. Per facilitare l'esercizio del referendum la Commissione propone di mantenere la cifra di Fr. 200.000.— a malgrado delle riserve espresse da qualche deputato sulla opportunità di adattarla al diminuito potere d'acquisto della moneta. Il controprogetto prevede infine che le leggi e i decreti dichiarati urgenti hanno una validità massima di 2 anni. Questa innovazione limita gli inconvenienti di eventuali abusi della clausola dell'urgenza, contro i quali si sono eretti i movimenti popolari recenti in campo federale, ed offre al popolo ticinese una garanzia di più per la salvaguardia dei diritti popolari.

Riservato ogni ulteriore sviluppo in corso di discussione parlamentare, la Commissione vi propone di risolvere:

Il Gran Consiglio raccomanda al popolo ticinese di respingere l'iniziativa popolare pubblicata nel Foglio ufficiale 3 febbraio 1950, Nr. 10, pag. 173 e di accettare il seguente controprogetto di revisione dell'articolo 57 della Costituzione cantonale:

Art. 57

Le leggi e i decreti legislativi di carattere obbligatorio generale e che non sono dichiarati di natura urgente devono essere sottoposti alla votazione popolare per l'accettazione o il rifiuto quando ciò sia domandato entro un mese dalla pubblicazione nel Foglio Ufficiale da 5000 cittadini aventi diritto di voto, nei modi e nelle forme previsti dalla legge.

Il referendum può essere inoltre proposto per le leggi e i decreti di qualsiasi natura che importano una spesa superiore a Fr. 200.000.— o una spesa annua superiore a Fr. 50.000.— per almeno 4 anni.

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 deve aver luogo entro i limiti stabiliti dall'articolo seguente

Per la Commissione speciale
A Pini, relatore

Iniziativa popolare in materia costituzionale: introduzione del referendum obbligatorio in materia finanziaria (revisione dell'art. 31 della riforma costituzionale del 2 luglio 1892)

Rapporto 23 gennaio 1951 n. 288

Conclusioni del rapporto della Commissione speciale: reiezione della iniziativa e accettazione del controprogetto concordato con il Consiglio di Stato.

Caroni - Il Consiglio di Stato e la Commissione speciale propongono di raccomandare al popolo di respingere l'iniziativa e di accettare invece un controprogetto, il quale ammette il referendum sulle spese dichiarandolo tuttavia facoltativo, soggetto cioè alla condizione della preventiva raccolta di cinquemila firme così come è richiesto per il referendum in materia legislativa. Chi parla ritiene che, legato a questa condizione (che richiede una non sempre facile organizza-

zione di comitati, notevole dispendio di tempo e che impone ai promotori oneri non indifferenti), il referendum sulle spese non è più messo in grado di adempiere al suo scopo. Infatti l'unico mezzo per giungere ad una diminuzione di quelle spese che tutti si accordano nel ritenere eccessive, è di dare la facoltà al popolo anonimo di pronunciarsi e di negare quei crediti ai quali i deputati, per ragioni politiche, non sempre hanno il coraggio di opporsi. Attraverso l'esercizio di questo referendum il popolo sovrano avrà la possibilità di esprimere la propria volontà che si abbia ad amministrare la cosa pubblica con criteri di maggiore economia.

Chi parla non crede che gli argomenti che si son voluti far valere contro l'introduzione del principio del referendum obbligatorio sulle spese siano molto validi: la plurimità delle consultazioni popolari, che ne sarebbe una conseguenza, può essere facilmente contenuta entro limiti ragionevoli raggruppando i quesiti; anche la questione dei possibili conflitti ed egoismi regionali non sembra possa avere, al lato pratico, molto peso, come lo dimostra l'esperienza favorevole fatta in numerosi altri Cantoni, i quali hanno essi pure regioni di diverso carattere economico.

L'esperimento merita di essere tentato. Il controprogetto che si vuole opporre all'iniziativa appare del tutto insufficiente al raggiungimento dello scopo: se non si voleva ammettere il principio del referendum obbligatorio per tutte le spese si sarebbero almeno dovute esaminare altre possibilità di soluzione (quale, ad esempio, il referendum facoltativo sino ad un determinato limite e obbligatorio per spese superiori, oppure il principio della maggioranza qualificata per il voto del Gran Consiglio). Invece non si è voluto presentare un controprogetto che si avvicinasse almeno a quelli che erano gli intendimenti e gli scopi voluti dall'iniziativa. Il controprogetto affronta, è vero, la questione della promulgazione delle leggi e dei decreti in via di urgenza proponendo una soluzione che appare ottima; ciò non toglie tuttavia che esso non dà alcuna soddisfazione per quanto concerne la questione del referendum sulle spese. Conclude dichiarando, a nome personale, che non darà il proprio voto al controprogetto.

Pini A., relatore - L'on. Caroni si è sostanzialmente dichiarato favorevole all'iniziativa ricordando l'esempio degli altri Cantoni. Ma noi possiamo innanzitutto riportarci ad un simile esempio per dire che precisamente i Cantoni che già da molti anni conoscono il referendum obbligatorio stanno appunto riformando il loro sistema per arrivare a quello del referendum facoltativo. E' questa la migliore dimostrazione che il progetto propugnato con l'iniziativa non può essere consigliato al nostro Cantone, il quale si trova nella situazione di privilegio di avere un sistema molto più elastico, molto più aderente a quella che è la psicologia del nostro popolo di quanto lo sia quello che gli iniziativisti vorrebbero imporre. Già in sede di prima lettura è stato detto che noi ci opponevamo al referendum obbligatorio perchè questo sistema costituirebbe una rivoluzione del sistema costituzionale nostro: siamo in regime di democrazia rappresentativa, temperata unicamente dalla valvola di sicurezza del referendum. La

tradizione dei Cantoni della Svizzera interna che hanno il referendum obbligatorio è piuttosto la tradizione della democrazia diretta e questi Cantoni, là dove possono, cercano attualmente di correggere il sistema stesso. Abbiamo inoltre sostenuto che, data la psicologia del nostro popolo, sarebbe stato assolutamente inopportuno scomodarlo per ogni decisione del Gran Consiglio che comporta una certa spesa. Il rimedio che si vuole suggerire per portare una correzione a quello che potrebbe essere considerato un certo abuso della clausola dell'urgenza, come una corsa senza freno alle spese dello Stato, è peggiore del male. Il controprogetto estende la possibilità del referendum anche ai decreti non di portata obbligatoria generale e da questo punto di vista, quindi, la concessione che è così fatta viene largamente incontro alle aspirazioni degli iniziativaisti pur non portando una correzione rivoluzionaria al nostro sistema. Se gli scopi degli iniziativaisti sono quelli di frenare la corsa alle spese, è attraverso il sistema proposto con il controprogetto che si potrà portare un rimedio a questa situazione e non con l'introduzione del referendum obbligatorio. In regime di referendum obbligatorio il Gran Consiglio si vedrebbe tatticamente costretto a raffazzonare omnibus di opere pubbliche che interessino un po' tutte le regioni del Cantone al fine di avere la sicurezza che un determinato progetto non sarà contrastato da opposizioni campanilistiche o di opportunismo. In tal modo invece di ubbidire ad una politica di raccoglimento si verrebbe a favorire una politica quanto mai pericolosa di maggiori spese. Chi parla deve pure combattere le affermazioni dell'on. Caroni per ciò che concerne le condizioni che sono poste perchè il referendum facoltativo possa esplicarsi. Se si guarda alla situazione attuale, si deve pur dire che le votazioni popolari hanno in generale dimostrato un disinteresse che è colposo da parte del popolo: è quindi giusto che il movimento referendario sia polarizzato attorno ad un comitato, sistema che richiama meglio l'attenzione sulla portata del problema, che richiama meglio il cittadino di fronte alle sue responsabilità nel caso in cui voglia smentire la decisione del Gran Consiglio. La Commissione ha pure esaminato la argomentazione qui ripetuta dall'on. Caroni sull'opportunità di prevedere altre possibili soluzioni, quale ad esempio l'introduzione del principio della maggioranza qualificata per il voto del Gran Consiglio su determinate spese, giungendo alla conclusione che, data la costellazione politica del nostro Cantone appare inopportuno dare la possibilità ad eventuali forti gruppi che potrebbero costituirsi di impedire ad una qualsivoglia maggioranza politica di governare. Un freno di questa natura, facendo astrazione da qualsiasi considerazione politica contingente, non appare consigliabile. Anche mantenendo invariato tanto il numero delle firme richieste per il referendum (che attualmente non rappresenta che il 10 per cento circa dell'effettivo degli elettori) quanto l'entità della cifra determinante (nonostante il diminuito valore della moneta), la Commissione ha voluto dimostrare il rispetto assoluto dei diritti popolari, evitando di intralciare in qualsiasi modo il funzionamento del referendum, mantenendolo tuttavia entro i limiti di compostezza che sono suggeriti nell'interesse ge-

nerale. Conclude invitando il Gran Consiglio ad accettare il controprogetto nel testo proposto dalla Commissione speciale d'accordo con il Consiglio di Stato e di respingere l'iniziativa.

Ferretti - Dichiaro che non darà il proprio voto nè al testo dell'iniziativa nè al controprogetto.

Messe in votazione le proposte della Commissione speciale, il Gran Consiglio decide per 26 voti favorevoli e 4 contrari:

- 1) di raccomandare al popolo di respingere l'iniziativa popolare per la riforma della Costituzione;
- 2) di proporre al popolo l'accettazione del controprogetto per la revisione dell'art. 31 della riforma costituzionale 2 luglio 1892 (art. 57 del testo Tarchini), nel testo consegnato nel rapporto 31 gennaio 1951 della Commissione speciale.

(vedi F. U. 1951, pag. 333, 470, 701, 725, 749, 781)

ALLEGATO 02a

2616

FINANZE/INTERNO

MESSAGGIO

sulla modificazione dell'art. 60 della Costituzione cantonale

del 23 giugno 1982

1. LA MOZIONE STAFFIERI E CONFIRMATARI

Il 6 novembre 1978 gli on. Staffieri, Pedrazzi e Maddalena inoltrarono al Consiglio di Stato una mozione che invitava ad esaminare l'opportunità di modificare l'art. 60 della Costituzione introducendo il referendum obbligatorio per i decreti di qualsiasi natura che importassero una spesa superiore a 3 milioni di franchi o una spesa annua superiore a fr. 100'000.- per almeno 10 anni. Il motivo addotto per questa richiesta era che "l'introduzione di un controllo obbligatorio a livello popolare per determinate spese si impone per ragioni evidenti: sia per la consistenza degli importi, sia per la loro frequenza, sia infine, per l'agevolezza e l'impegno insufficientemente critico con i quali sono votati dal Gran Consiglio."

Il referendum obbligatorio è quindi visto dai suoi proponenti soprattutto come un mezzo per aumentare la prudenza del Gran Consiglio e in definitiva per migliorare la salute finanziaria dello Stato. Si tratta di motivi che ricalcano quelli sollevati dal Comitato di difesa tributaria che nel 1950 lanciò l'iniziativa per l'introduzione del referendum obbligatorio, che approdò all'ultimo essenziale miglioramento del diritto referendario nel nostro Cantone del 15 aprile 1951. Anche oggi come allora è però necessario che un'innovazione costituzionale importante come questa, che tocca i diritti politici del cittadino ed i suoi rapporti con gli organi dello Stato, venga esaminata non solo nel quadro della realtà e della odierna crisi finanziaria, ma anche e soprattutto analizzando i problemi che essa pone, in base all'esame delle sue radici storiche e degli sviluppi istituzionali del Paese.

Per questo il Consiglio di Stato ha dapprima chiesto un parere giuridico in proposito all'avv. Carlo Sganzzini e in seguito ha ulteriormente approfondito lo studio di ogni aspetto legato al diritto di referendum, per giungere a una soluzione meditata e organica, nell'interesse del Paese.

2. IL RAPPORTO SGANZZINI

Il rapporto dell'avv. Sganzzini, che segnaliamo per i molti stimoli che fornisce allo studio del referendum finanziario e dei sistemi di controllo delle finanze pubbliche, prevede fra altre la proposta di assoggettare "al referendum obbligatorio le leggi e i decreti di qualsiasi natura che importano una spesa superiore allo 0,5% della somma di bilancio ordinario lordo o di una spesa annua superiore allo 0,1% dello stesso per almeno 4 anni, nonché, indipendentemente dall'importo della spesa, se

essa non è stata approvata da almeno la metà dei membri del Gran Consiglio o se un terzo di essi lo chiede".

Il problema del referendum obbligatorio era stato esaminato dal Consiglio di Stato anche in relazione al "primo pacchetto di risparmi", dal momento che la mozione era stata presentata soprattutto nell'intento di contribuire al risanamento finanziario del Cantone.

L'accoglimento delle proposte dell'on. Sganzzini esigerebbe comunque una leggera modifica nel senso di far riferimento alle "spese di gestione corrente dell'ultimo consuntivo" anziché alla "somma di bilancio lordo", in base alla terminologia stabilita dalla legge sulla gestione finanziaria e la contabilità dello Stato.

3. REFERENDUM OBBLIGATORIO E FACOLTATIVO

Secondo Favre (*Droit constitutionnel Suisse*, 2^a ed., 1970, p. 459) il referendum è un istituto di diritto pubblico in virtù del quale il popolo si pronuncia su un progetto sia a pieno diritto (*referendum obbligatorio*), sia su domanda di un certo numero di cittadini o di un'autorità (*referendum facoltativo*). Il referendum obbligatorio ha per effetto di conferire al sovrano la decisione definitiva, il diritto di dar forza vincolante a un testo.

Il referendum facoltativo è invece un atto più complesso, che nasce dalla fusione di diverse dichiarazioni di volontà. Non si tratta quindi unicamente di un veto popolare, come ritenuto da alcuni autori e in generale nel secolo scorso (vedi anche il messaggio 19.1.1883 del Consiglio di Stato che propose l'introduzione del referendum facoltativo nel Canton Ticino). Il veto è infatti una dichiarazione di volontà dagli effetti puramente negativi, mentre il referendum, nella misura in cui conduce all'accettazione della legge, è di carattere positivo, portando in favore della formazione della legge quell'elemento indispensabile che è l'approvazione del popolo.

Possono essere sottoposti a referendum unicamente atti emanati dal Gran Consiglio, per le competenze in materia di autorizzazione di spese conferitegli dall'art. 29 cifra 3 Costituzione cantonale e per la sua preminenza sull'Esecutivo in forza dell'art. 29 cifra 12 Costituzione cantonale (S. Crespi, "Pareri giuridici", in *RDAT*, 1980, p. 23). Le norme referendarie delimitano quindi le competenze del Parlamento rispetto al popolo e non, come talvolta si afferma, quelle del Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato non può agire senza una base legale, essendo unicamente incaricato dell'esecuzione delle leggi. Può unicamente inserire nel preventivo spese non ricorrenti inferiori a fr. 50'000.-- riportando la giustificazione relativa nel messaggio accompagnatorio (legge sulla gestione finanziaria e la contabilità dello Stato, art. 20).

E' opportuno notare che, sia per il referendum obbligatorio, sia per quello facoltativo esiste la distinzione tra referendum ordinario e straordinario.

Vi è il *referendum obbligatorio ordinario* quando le proposte del Gran Consiglio devono venir sottoposte al popolo per impe-

rio di una norma legale, dunque automaticamente. Il *referendum obbligatorio* è invece detto *straordinario* quando la votazione popolare viene ordinata nel singolo caso dal Parlamento. Nel primo caso il referendum serve a garantire al popolo la competenza decisionale per questioni particolarmente importanti, come i cambiamenti costituzionali; nel secondo caso il referendum obbligatorio è un mezzo a disposizione del Parlamento per ribaltare sul popolo la responsabilità politica di gravi decisioni.

Con il *referendum facoltativo ordinario* la richiesta della votazione popolare può essere effettuata da un certo numero di cittadini con diritto di voto. Il *referendum facoltativo straordinario* è il diritto di una determinata minoranza del Parlamento di chiedere la votazione popolare.

Serve ad evitare le difficoltà della raccolta delle firme, che può essere lanciata solo da organizzazioni con molte disponibilità anche finanziarie; inoltre mira a sottoporre al popolo le decisioni importanti che non hanno ottenuto un consenso univoco da parte del Parlamento. Sulla proposta di introdurre il referendum facoltativo straordinario in sede federale la Commissione Wahlen aveva tuttavia espresso parere negativo, affermando che "il Parlamento dovrebbe assumere le proprie responsabilità nei limiti delle sue competenze, senza scaricarle sul popolo. Una minoranza parlamentare dovrebbe eventualmente assicurarsi l'appoggio di un minimo di cittadini" (*Rapporto finale*, p. 244). Nei Cantoni vi è invece più interesse per questa forma di referendum, già conosciuta a Friburgo, Lucerna e Zurigo.

Nel Ticino già l'on. Giuseppe Lepori ne auspicava l'esame nel suo *Diritto costituzionale ticinese* (1968, p. 522 s.): "è però lecito esaminare se non convenga almeno introdurre, attorniato da cautele, un referendum obbligatorio limitato: ad esempio prevedendo che siano sottoposti a votazione popolare leggi e decreti legislativi, quando un certo "quorum" di deputati del Gran Consiglio lo decida. Si potrà obiettare che per la tutela dell'efficienza della democrazia occorre evitare di chiamare alle urne il corpo elettorale troppo spesso; ma, d'altra parte, una maggiore possibilità per il popolo di esprimersi sulla legislazione non solo affinerà il senso di responsabilità, ma contribuirà a dare alle leggi una maggiore aderenza alla volontà popolare e a conferire una più stretta colleganza del "paese reale" con il "paese legale". Il fenomeno per cui assai sovente la legge o il decreto oggetto di un referendum furono respinti dal popolo può essere, a questo proposito, motivo di meditazione".

4. REFERENDUM LEGISLATIVO E FINANZIARIO

Importante da ricordare è la distinzione tra *referendum legislativo* (che tocca i decreti di carattere obbligatorio generale) e *referendum amministrativo*, che comprende anche quello finanziario. I due tipi di referendum sono codificati nel Ticino dall'art. 60 cpv. 1 Costituzione cantonale, rispettivamente dall'art. 60 cpv. 2.

Solitamente non si incontra il referendum obbligatorio finan-

ziario senza quello legislativo, anche se ciò sarebbe pensabile. Infatti, la legislazione dev'essere posta a un livello più alto dell'autorizzazione di una spesa: sembra perciò poco coerente l'introduzione del solo referendum finanziario. Di solito, poi, le decisioni concrete sulle spese hanno già una base legale, seppur non determinata nei dettagli. Pare poco logico sottoporre al referendum obbligatorio solo l'ultima fase del processo decisionale, quando le precedenti, più fondamentali scelte politiche sono già cadute (vedi messaggio 2323, Canton Zurigo, p. 7 s).

Il concetto di decreto legislativo di *carattere obbligatorio generale* è analizzato approfonditamente dal dott. Sandro Crespi (op. cit., p. 15 e sgg.) in un suo parere che mette in risalto come "le norme riferentisi all'istituto del referendum (che attiene ai diritti politici del cittadino, alla sua partecipazione attiva nella formazione della volontà pubblica), debbano essere interpretate nel senso più favorevole all'esercizio di tale diritto"; qui l'autore si allinea in particolare alla giurisprudenza del Tribunale federale. Questo atteggiamento di rispetto per i diritti popolari va evidentemente assunto anche trattandosi del referendum finanziario. Non sempre nel passato gli organi politici cantonali hanno agito conformemente a questi principi (v. Z. Giacometti, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, 1941, p. 513) e ancora oggi il sistema legislativo ticinese non è pienamente coerente con l'attività statale (v. *Linee direttive 1979-83*, p. 413). Questa coerenza è essenziale, poiché il referendum "può essere esercitato dal popolo solo contro gli atti del Gran Consiglio. Un atto che fosse di competenza di quest'ultimo e adottato invece dal Consiglio di Stato potrebbe comportare un'elusione del referendum popolare" (Crespi, op. cit., p. 23).

Importante per l'interpretazione del referendum finanziario è la definizione dei concetti di *spesa nuova* e di *spesa vincolata*. Il referendum finanziario può essere proposto solo per le spese nuove, definite dalla giurisprudenza e dalla dottrina come non vincolate (M. Imboden, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, 1976, 2. vol., p. 1109). Il Tribunale federale ha definito questo concetto in particolare nelle decisioni 101 Ia 133 consid. 4; 102 Ia 459 consid. 3a; 103 Ia 285 consid. 2, 447 consid. 2). Una spesa è da considerare vincolata se costituisce il corollario necessario di una decisione legale di base e se rientra in quelle correnti, determinate dalla normale amministrazione. Le due condizioni devono essere adempite cumulativamente.

La *clausola dell'urgenza*: in molti Cantoni, ma non in tutti, esistono norme che permettono al Governo o al Parlamento di prendere decisioni urgenti senza sottoporle alla procedura referendaria.

In certi Cantoni l'entrata in vigore provvisoria delle leggi è però addirittura proibita esplicitamente (ZH, art. 30 cpv. 6 Cost. cant.).

L'urgenza è da intendere in senso temporale e non materiale. Altrimenti il diritto di referendum diventerebbe illusorio, dato che ogni decisione è in fondo necessaria e quindi materialmente urgente (v. Z. Giacometti, op. cit., p. 515; S. Crespi, op. cit., p. 12).

Il diritto d'urgenza deve sempre contenere precisi limiti temporali, per evitare possibili abusi: nel Ticino i decreti urgenti

decadono alla fine dell'anno seguente la loro adozione (art. 60 cpv. 3, Cost. cant.).
 Merita attenzione l'art. 60 cpv. 2 Cost. cant., che non contiene la menzione della clausola d'urgenza.
 Il cpv. ha assunto la forma attuale nel 1951.
 Prima di allora vigeva il seguente testo (art. 57 Te. Coo. Tar-chini):

"Le leggi ed i decreti legislativi di carattere obbligatorio generale, che non sono di natura urgente, o che, anche essendo di natura urgente, importano una spesa superiore a fr. 200'000.-- debbono essere sottoposti alla votazione popolare per l'accettazione o il rifiuto, quando ciò sia domandato da 5000 cittadini aventi il diritto di voto entro un mese dalla pubblicazione nel Foglio Ufficiale".

Si vede chiaramente l'esclusione della clausola d'urgenza per i decreti che importano una spesa superiore ai fr. 200'000.--. Il testo proposto nel 1950 dal Consiglio di Stato e accettato in prima lettura dal Gran Consiglio non modificava questo fatto.

Il testo attuale - frutto della commissione che elaborò il testo poi approvato dal Gran Consiglio in seconda lettura - era semplicemente stato reso "più chiaro e snellito nella forma, pur rispettando i concetti accolti dal Gran Consiglio in prima lettura" (v. *verbali del Gran Consiglio*, sess. ord. aut. 1950, p. 288).

Si era sostituita l'espressione "le leggi e i decreti anche non di carattere obbligatorio generale o di natura urgente" con "le leggi e i decreti di qualsiasi natura".

Le discussioni del 1950 vertirono soltanto sulla necessità di limitare temporalmente la clausola d'urgenza allora vigente; si trascurò il problema dell'eventuale necessità di una norma che regolasse i casi urgenti in deroga al referendum finanziario.

Per la verità, la legge sulla gestione finanziaria del 7 luglio 1975 prevede una procedura d'urgenza che dà al Consiglio di Stato la competenza di disporre anticipi, avvisandone il Gran Consiglio (art. 11).

Attualmente, quindi, il Gran Consiglio può decidere con la formula dell'urgenza solo su leggi e decreti di carattere obbligatorio generale che importino una spesa di fr. 200'000.-- al massimo (per decreti non di carattere obbligatorio generale che comportano meno di fr. 200'000.-- di spesa non è necessaria la clausola referendaria).

La stessa situazione si ha in altri Cantoni (NE, art. 39 Cost. cant., che tuttavia conosce il referendum obbligatorio e non quello facoltativo).

5. IL REFERENDUM FINANZIARIO NEGLI ALTRI CANTONI

La situazione è riassunta nella tabella seguente.

IL REFERENDUM FINANZIARIO

Il primo importo indica le spese non ricorrenti, il secondo quelle ricorrenti. Poi segue il numero delle firme richieste e il termine di referendum. Se non è indicato diversamente, si intende sempre "sopra l'importo di ..."

	facoltativo		obbligatorio	
AG:			250'000.--	/ 25'000.-- ²⁾
AR:			500'000.--	/ 60'000.-- ¹³⁾
AI:	250'000.--	/ 50'000.-- ¹⁾	500'000.--	/ 100'000.--
BL:	200'000.--	/ 20'000.--		
BS:	80'000.--	/ importo totale 2000 ¹²⁾		
BE:	1'000'000.--	/ importo totale 5000		
FR:	500'000.--	/ 6000 ⁵⁾	10'000'000.--	/ importo totale ⁴⁾
GE:	125'000.--	/ 30'000.--	3'000'000.-- ¹⁾	
GL:			250'000.--	/ 50'000.-- ⁸⁾
GR:	1'000'000.--	/ 300'000.--	5'000'000.--	/ 500'000.--
JU:	0,5% / 0,05% delle entrate dell'ultimo preventivo	2000 ¹¹⁾	5% / 0,5% delle entrate dell'ultimo preventivo	
LU:	1'000'000.--	/ 100'000.--	25'000'000.--	/ 2'500'000.--
NE:			3'000'000.--	/ 300'000.--
NW:	50'000.--	/ 10'000.--	100'000.--	/ 20'000.--
OW:	50'000.--	/ 10'000.--	100'000.--	/ 20'000.--
SG:	2'000'000.--	/ 200'000.-- ¹⁾	6'000'000.--	/ 600'000.-- ⁷⁾
SH:	preventivo se aumento imposte		150'000.--	/ 15'000.--
SZ:	ogni decreto del Gran Consiglio		250'000.--	/ 50'000.--
SO:			150'000.--	/ 30'000.-- ⁹⁾
TG:	400'000.--	/ 40'000.--	800'000.--	/ 80'000.--
TI:	200'000.--	/ 50'000.--	500'000.--	/ 50'000.--
UR:	250'000.--	/ 25'000.--	18 delle spese lorde dell'ultimo ¹⁴⁾ conto finanziario (consuntivo)	
VS:			20'000'000.--	/ 2'000'000.--
VD:	spese nuove			
ZG:	40'000.--	/ 5'000.-- ¹⁾		
ZH:	2'000'000.--	/ 200'000.--		

Leggenda:

- 1) da quest'importo in su
- 2) prestiti: 1'000'000.--
- 3) eccetto stipendi
- 4) assunzione di prestiti
- 5) o 1/4 dei Gran consiglieri
- 6) fino a 10'000'000.-- anche maggioranza semplice del Gran Consiglio tra 10'000'000.-- e 25'000'000.-- anche 50 Gran consiglieri
- 7) il referendum finanziario è regolato a livello legislativo
- 8) referendum obbligatorio per acquisto di terreni sopra i 2,5 milioni
- 9) prestiti 500'000.--, costruzioni statali 500'000.--
- 10) oppure 60 Gran consiglieri
- 11) oppure 8 Comuni
- 12) o il Gran Consiglio
- 13) per prestiti superiori a 1'000'000.--
- 14) solo se non coperto dalle entrate ordinarie

Si noti che in diversi Cantoni vi sono stati recentemente tentativi di sostituire il referendum obbligatorio con quello facoltativo, tentativi che finora hanno però spesso incontrato l'opposizione popolare (ad esempio Soletta, 23 settembre 1972). Tuttavia, negli ultimi tempi s'intravede una maggior disposizione del popolo a limitare gli oggetti su cui deve esprimersi. Indicativo è il risultato della votazione federale del 25 settembre 1977 con la quale si è accettato l'aumento del numero di firme richiesto per il referendum e per l'iniziativa costituzionale.

Anche il rapporto dell'"Arbeitsgruppe Stimm- und Wahlabstinenz" del Dipartimento federale di giustizia e polizia del 18 dicembre 1978 intitolato "Massnahmen zur Erhöhung der Stimm- und Wahlbeteiligung in der Schweiz" conclude rilevando che uno dei mezzi possibili per ridurre l'astensionismo è la limitazione del numero delle votazioni.

Nel Canton Zurigo è attualmente in discussione la proposta di sostituire il referendum obbligatorio con quello facoltativo (messaggio 2323 del 27 giugno 1979), mentre nel Canton Sciafusa la proposta in discussione prevede l'introduzione del referendum facoltativo per i decreti che importano una spesa superiore a 150'000.-- fr. e inferiore ai 3 milioni, se sono approvati da almeno i 4/5 di votanti in Gran Consiglio (sopra i 3 milioni resterebbe in vigore il referendum obbligatorio).

6. L'EVOLUZIONE DEL DIRITTO DI REFERENDUM NEL CANTON TICINO

Nel secolo scorso, le successive estensioni del diritto di referendum nel nostro Cantone non furono tanto la conseguenza di animate discussioni, quanto piuttosto il risultato di uno sviluppo di questo istituto come corollario di altri e più contrastati diritti popolari, introdotti nel graduale passaggio della sovranità dal Gran Consiglio al popolo. Fino al 1892 la Costituzione si basava sul principio che esiste un potere sovrano del Gran Consiglio, per delega del popolo: era la democrazia rappresentativa di modello francese, imposta dall'Atto di Mediazione del 1803. Il primo attacco a questo stato di cose avvenne nel 1875 con l'introduzione del diritto popolare di chiedere la revisione della Costituzione; nel 1883 seguirono l'introduzione del diritto di referendum e del principio che il voto del Cantone sulle questioni federali veniva espresso dalla maggioranza del popolo e non più dalla maggioranza del Gran Consiglio. Nel 1892 infine si sancì il sistema dei poteri divisi e si introdussero il diritto popolare d'iniziativa in materia legislativa e costituzionale, l'elezione del Consiglio di Stato e dei Tribunali da parte del popolo, il diritto di revoca del Consiglio di Stato e il referendum facoltativo finanziario.

Del diritto di referendum si cominciò a parlare negli ambienti politici verso la metà del secolo; l'estrema sinistra radicale, in posizione critica verso il partito e verso il Governo, proponeva, ad esempio, "una notevole estensione dei diritti popolari, specie la concessione del diritto di veto" (Rossi-Pometta, *Storia del Cantone Ticino*, p. 302).

Già in quell'occasione erano presenti i moventi caratteristici che sempre hanno sostenuto un'estensione del diritto di referendum.

Prima di tutto vi era un malcontento verso il Governo, e a molti sembrava giunto il momento di temperare le competenze dei poteri dello Stato (ricordiamoci che vigeva allora nella sua completezza il principio rappresentativo). Molte delle successive modificazioni del diritto di referendum, che spesso nel secolo scorso avvennero subito dopo cambi di Governo; anche l'iniziativa del 1950 nacque in una situazione di crisi finanziaria e mentre si accusava l'autorità politica di aver abusato nei decenni precedenti della clausola d'urgenza.

Secondariamente vi erano anche allora le motivazioni contrastanti che si ritroveranno sovente più tardi: il fatto che il diritto referendario fosse appoggiato dai fusionisti (cioè dall'ala giovanile e progressista del vecchio partito liberale), alleati con il partito conservatore per fronteggiare il Governo, è un indice dell'ambivalenza dei motivi addotti a sostegno di questo diritto. L'idea di introdurre il referendum si manifesta infatti sempre in più campi, ma per scopi diversi: da una parte vi è la motivazione conservatrice, intenta a frenare troppo rapidi cambiamenti con lo strumento del veto popolare, dall'altra vi è quella dei fautori dell'estensione dei diritti popolari.

Da qui deriva la discussione ancora oggi non sopita sull'interpretazione del senso del referendum. Si tratta solo di un diritto di veto del popolo o di una sua positiva partecipazione al processo politico-decisionale?

Questo fatto non si notava solo nel Ticino, nel quale si riflettevano semplicemente le idee che si sviluppavano fin dal periodo della rigenerazione nel resto della Svizzera. In alcuni Cantoni della Svizzera interna, soprattutto fra quelli che si andavano industrializzando, già negli anni '40 si conosceva il diritto di veto. Lucerna ad esempio lo introdusse nel 1841, Soletta nel 1856, in una forma molto simile a quella del referendum. Negli anni sessanta il referendum obbligatorio venne introdotto nei Cantoni di Basilea Campagna, Argovia, Soletta, Lucerna, Berna, Sciaffusa e Zurigo; modifiche più temperate vennero attuate anche in altri Cantoni, e spesso le innovazioni furono accompagnate da sostituzioni di autorità o da novelle legislative come le leggi sulle fabbriche, conseguenti a una progressiva industrializzazione. Questi moti diedero frutti anche a livello federale, con l'introduzione del referendum legislativo nel 1874 (vedi *Stemmi, sigilli e Costituzioni della Confederazione svizzera e dei Cantoni*, 1948). Nel Ticino, la sconfitta dei conservatori e dei fusionisti nel 1855 arrestò lo sviluppo dei diritti popolari, pur contro il parere del Franscini, che era per una loro "ragionevole estensione" (v. A. Galli, *Notizie sul Cantone Ticino* vol. I, 1937, p. 207; Rossi-Pometta, p. 302). In seguito, l'opposizione al regime radicale si manifesterà anche nella richiesta di una riforma costituzionale di carattere marcatamente democratico, con l'introduzione, fra l'altro, del diritto di veto.

Fu con la vittoria del partito liberalconservatore alle elezioni del 1875 per il Gran Consiglio e dopo l'entrata in vigore della riveduta (1874) costituzione federale (nella quale era stato introdotto il referendum facoltativo per le leggi e i decreti di

portata generale), che si tornò a parlare di referendum.

La Costituzione proposta dal Consiglio di Stato liberale il 17 aprile 1875 - respinta poi dal Gran Consiglio, favorevole a una riforma parziale - conteneva un articolo che diceva: "Ogni legge riguardante spese straordinarie di oltre 100'000.-- franchi, sarà sottoposta all'approvazione del Popolo" (art. 90).

In quell'occasione, discutendo poi in seconda lettura la riforma parziale (il Consiglio di Stato non aveva dato la sua adesione al progetto uscito dalle deliberazioni del legislativo il 26 maggio 1875), il referendum obbligatorio fu riproposto dal deputato liberale Pietro Mola nella seduta del 20 novembre 1875. E' interessante notare che il Mola propose anche l'adozione della clausola della maggioranza assoluta del Gran Consiglio per l'autorizzazione a contrarre debiti.

Si dovrà attendere fino al 10 febbraio 1883 per vedere adottata una revisione parziale nella quale era previsto il referendum facoltativo, proposto dal Governo liberalconservatore con l'opposizione, questa volta, di deputati liberali e, in particolare, dello stesso Pietro Mola che nel 1875 aveva sostenuto il referendum obbligatorio. A quel tempo, il referendum era sconosciuto solo nei Cantoni Ticino e Friburgo (v. *La libertà*, 9.2.1883, p. 78).

Nel 1892, senza discussione, venne introdotto il referendum finanziario, pur essendoci in taluni il timore che si trattasse di un freno al progresso (v. *Atti della costituente*, seduta del 25.11.1892).

La mancanza della limitazione nel tempo della clausola d'urgenza portò a centinaia di abusi, poichè durante tutta la prima metà del ventesimo secolo invalse l'abitudine di munire di detta clausola ogni legge che potesse trovare qualche opposizione e quindi essere minacciata da un referendum (v. Z. Giacometti, *op. cit.*, p. 517).

Nel 1950 venne lanciata un'iniziativa legislativa per l'abrogazione di un decreto urgente del Gran Consiglio, quello del 29 dicembre 1949 concernente l'esazione di una contribuzione cantonale straordinaria per l'anno 1950. Parallelamente si propose un'iniziativa costituzionale concernente il controllo popolare sulle spese statali: si chiedeva l'introduzione del referendum obbligatorio per spese superiori ai 400'000.-- franchi. L'opportunità di introdurre il referendum obbligatorio era già stata menzionata dal Consiglio di Stato nel messaggio 988 del 7 maggio 1948 concernente la legge tributaria. Il referendum obbligatorio era citato tra i mezzi pensabili per aumentare il controllo popolare in materia di spese, poichè si intendeva conferire al Gran Consiglio la facoltà di stabilire annualmente il moltiplicatore d'imposta cantonale.

Nel dibattito che seguì le iniziative citate, lanciate proprio nell'intento di risolvere la crisi finanziaria in cui si trovava allora il Cantone, si concluse che il referendum obbligatorio non era un mezzo in grado di migliorare la salute delle finanze statali. Grande peso ebbe inoltre l'argomento secondo il quale "il referendum obbligatorio avrebbe instaurato gradatamente nel Cantone, specialmente per quanto si riferisce a lavori pubblici, una politica od un sistema di ripicchi: città contro campagne: distretti contro altri: pianura contro montagna" (vedi d.d.-p., "Le preoccupazioni suscitate da un'iniziativa", *Il lavoro*, 11 febbraio 1950, p. 1).

Un altro argomento interessante fu quello che non poteva essere introdotto il referendum obbligatorio cantonale senza esaminare anche l'opportunità di un'istituzione analoga a livello comunale, per non cadere in una patente incoerenza (si veda l'intervento di B. Galli nella seduta del Gran Consiglio del 31 ottobre 1950).

Si preferì dunque regolare meglio il diritto d'urgenza, introducendone la limitazione temporale, e istituire il referendum finanziario facoltativo anche per decreti senza carattere obbligatorio generale.

Non si modificarono né il montante che fa scattare la clausola referendaria, né il numero di firme richieste.

Quanto al montante si distinse la spesa unica (fr. 200'000.--) da quella ricorrente (fr. 50'000.-- per 4 anni). In precedenza si considerava solo la spesa complessiva (fr. 200'000.--) causata da un decreto, in una o più annualità (v. *Atti della costituente*, seduta del 25 novembre 1892).

Il numero delle firme venne aumentato nel 1971, in conseguenza dell'introduzione del voto alla donna. Le proposte del Governo (aumento da 5'000 a 10'000 firme) vennero mitigate dal Gran Consiglio (7'000 firme) anche se, rispetto agli altri Cantoni, il numero attuale resta relativamente alto.

Le conclusioni dei dibattiti del 1950 e del 1971 indicano con chiarezza da una parte la volontà generale di facilitare per quanto possibile il ricorso al referendum facoltativo, dall'altra una notevole diffidenza verso l'istituzione del referendum obbligatorio.

PROCEDURA DI CONSULTAZIONE

Il Consiglio di Stato ha sottoposto il problema dell'estensione del diritto di referendum a una procedura di consultazione alla quale hanno risposto i seguenti enti:

Partiti politici

Unione democratica di centro
Partito popolare democratico
Partito liberale radicale ticinese
Partito socialista autonomo
Partito socialista ticinese

Associazioni economiche

Camera di commercio dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino
Associazione industrie ticinesi
Organizzazione cristiano-sociale

Comuni, regioni, patriziati

Regione Locarnese e Vallemaggia
Regioni Valli di Lugano
Regione Tre Valli
Associazione dei Comuni della Valle di Muggio
Associazione Comuni urbani ticinesi

Lega dei Comuni rurali e montani
Comune di Massagno

Le risposte alle singole domande possono essere riassunte come segue:

E' opportuno introdurre nella Costituzione cantonale il referendum finanziario obbligatorio?

Ritengono opportuna l'introduzione del referendum obbligatorio l'Unione democratica di centro e il Partito socialista autonomo. Il referendum dovrebbe essere previsto solo per spese di un ammontare cospicuo, politicamente rilevanti (UDC), al fine di non svilire la competenza del Gran Consiglio e la chiamata in causa del popolo stesso. Il PSA propone un importo pari all'1-2% delle spese lorde dell'ultimo consuntivo, ossia dieci-venti milioni di franchi.

L'introduzione del referendum è vista come un rafforzamento dei diritti popolari. Il referendum obbligatorio è considerato un diritto di partecipazione dei cittadini alle decisioni su spese importanti che li toccano quali contribuenti e non come una forma di controllo di diritto o di opportunità sull'amministrazione. D'altra parte il diritto di referendum facoltativo può essere oggi esercitato solo da associazioni e enti finanziariamente potenti.

Se il referendum obbligatorio è limitato ad oggetti importanti che coinvolgono direttamente l'interesse e la volontà popolare, non può essere paventato il pericolo di cadere nel "populismo" come pure quello di frenare l'attività dello Stato, come dimostrato da tutti i Cantoni ove è consolidato questo istituto (UDC); e nemmeno sarebbe compromessa la realizzazione di importanti postulati sociali (PSA).

Non sembra decisivo il fatto che il referendum possa, qualche volta, essere eluso o impedire la realizzazione di qualche opera pubblica, che, se veramente necessaria, potrà essere riproposta ed accettata purché si persuadano gli elettori. Anche il pericolo dell'astensionismo non va sopravvalutato, poiché chi è interessato partecipa comunque. Fondamentale appare l'informazione quale premessa della partecipazione (PSA).

Non ritengono invece opportuno il referendum obbligatorio gli altri enti consultati.

La forma attuale di referendum facoltativo è considerata sufficiente a garantire il controllo popolare sulle autorità, che comunque sono rappresentative di una grande maggioranza dell'elettorato, dato il sistema proporzionale.

L'Istituto del referendum obbligatorio desta molti timori, poiché può essere fonte di gravi scontri tra le regioni geografiche del Cantone, tra i centri urbani e le campagne, tra i Comuni finanziariamente forti e quelli finanziariamente deboli.

Potrebbero così essere messi in forse tutti i tentativi di sviluppo delle regioni di montagna e delle comunità più deboli.

D'altra parte si teme che, proprio per evitare le insidie di questi conflitti si tenti di trovare in sede parlamentare compro-

messi che accontentino tutti, cosicchè si metterebbe in dubbio anche l'effetto di contenimento della spesa pubblica.

Un altro svantaggio del referendum è visto nel probabile aumento dell'astensionismo e del disinteresse degli elettori, poichè il numero delle votazioni si accentuerebbe parecchio.

La complessità dei problemi attuali trascinerebbe con sé il pericolo di decisioni emotive e non basate su una sufficiente informazione e competenza.

Si fa infine notare che il referendum obbligatorio rimetterebbe continuamente in forse la pianificazione indicativa che si sta tentando di introdurre nel Cantone e rallenterebbe le iniziative politiche più qualificanti e la stessa vita statale.

Nessuno degli enti consultati è favorevole alla proposta di introdurre per un periodo limitato a dieci anni il referendum obbligatorio.

Si insiste sul carattere per definizione duraturo della costituzione.

D'altra parte si fa notare che il problema si ripresenterebbe fra dieci anni negli stessi termini.

Sembra opportuna l'introduzione nella Costituzione cantonale del diritto di referendum concesso a una determinata frazione del Parlamento?

Tutti gli enti consultati si sono dichiarati *contrari* all'estensione del diritto di referendum facoltativo. Pur riconoscendo determinati vantaggi di questa forma di referendum si fa notare che storicamente l'obiettivo del referendum era la consultazione degli elettori e che oggi la diffusione della consultazione preventiva persegue gli stessi scopi (PPD).

La formula proposta darebbe un diritto di veto a determinati gruppi politici, esasperando la ricerca di compromessi in Parlamento (PLRT).

In generale si teme una perdita di valore delle decisioni della maggioranza del Gran Consiglio e una deresponsabilizzazione del Parlamento che non si concilia con il nostro sistema rappresentativo.

E' opportuno prevedere nella Costituzione cantonale il referendum obbligatorio per leggi e decreti non accettati da un determinato quoziente del Parlamento?

Tutti gli enti consultati sono *contrari* a questa proposta, richiamando i motivi esposti alla domanda precedente.

8. CONCLUSIONI E PROPOSTE

- a) Un'eventuale modifica del diritto referendario dev'essere inquadrata nell'evoluzione storica del Paese. Nel resto della Svizzera si è assistito nella seconda metà del secolo scorso a una grande diffusione della democrazia diretta per mezzo dell'introduzione del referendum obbliga-

torio; nei decenni successivi vi è poi stata una tendenza a restringere gradualmente questo diritto, la cui fruizione implica oggi non più un maggior coinvolgimento della popolazione nelle decisioni statali, ma stanchezza nell'elettorato. Nel Ticino si è assistito invece a una progressiva estensione del referendum facoltativo, che ha trovato la sua formula attuale solo una trentina di anni fa. Appare quindi opportuno l'odierno ripensamento dell'istituzione del referendum, e una riflessione sull'eventualità di una sua ulteriore estensione.

- b) Accanto all'eventuale modifica delle norme sul referendum deve essere imposta una rigida osservanza delle competenze del Gran Consiglio e del popolo, evitando l'elusione della clausola referendaria che si ha decidendo a livello esecutivo quello che sarebbe di competenza del Parlamento. Il Governo ha del resto adottato un'interpretazione più restrittiva che non in passato delle norme referendarie.
- c) All'istituzione del referendum obbligatorio si oppongono ancora oggi gli argomenti che ne hanno determinato il rifiuto nel 1951. Si aggiunga il fatto che nel 1979, con un referendum per le spese non ricorrenti di 5 milioni di franchi e ricorrenti di 1 milione di franchi sarebbero state necessarie 21 votazioni popolari. Nel 1980 ne sarebbero occorse 7. L'adozione del referendum finanziario obbligatorio senza quello legislativo rappresenterebbe poi una certa contraddizione, poichè si esigerebbe la votazione popolare per oggetti importanti dal punto di vista finanziario, senza esigerla per quelli forse più importanti da altri punti di vista come ad esempio quello delle libertà individuali.
- d) Poco opportuna sembra anche l'introduzione del referendum obbligatorio per decreti che non hanno ottenuto l'approvazione di una maggioranza qualificata dal Gran Consiglio. Se da una parte sembrerebbe utile una verifica popolare di una decisione parlamentare contestata, dall'altra si deve ammettere che l'importanza di una decisione non ha rapporti con il numero di voti con il quale è stata approvata.
- e) All'introduzione di un automatismo che faccia scattare il referendum per ogni decisione presa a debole maggioranza sarebbe eventualmente da preferire il referendum facoltativo straordinario: esso permetterebbe di selezionare le decisioni importanti da sottoporre al popolo in base al giudizio di una frazione abbastanza importante del Gran Consiglio. Nella procedura di consultazione il referendum facoltativo straordinario ha però incontrato l'opposizione generale, cosicchè lo riteniamo improponibile.
- f) Dall'esame eseguito risulterebbe opportuno ristudiare la problematica del diritto d'urgenza. Si tralascia tuttavia di suggerire in questa sede proposte in merito, essendo l'oggetto attualmente allo studio da parte del gruppo di lavoro per la revisione della Costituzione cantonale.

D'altronde le attuali norme non sembrano sollevare problemi immediati.

9. RAPPORTO CON LE LINEE DIRETTIVE

Il piano delle modifiche legali (p. 601) prevedeva la modifica della costituzione per introdurre il referendum finanziario obbligatorio.

L'esame particolareggiato del problema ha portato il Consiglio di Stato a variare l'intenzione originaria, nel senso di proporre il mantenimento dell'ordinamento attuale.

* * *

Per le considerazioni esposte vi invitiamo a stralciare dai ruoli la mozione Staffieri e Confermatari del 6 novembre 1978.

Gradiscano, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, C. Speziali
p.o. il Cancelliere, A. Crivelli

RAPPORTO

dell'on. avv. Carlo Sganzi sulla mozione relativa all'introduzione del referendum finanziario obbligatorio

1. PROPOSTE DEI MOZIONANTI

La mozione 6.11.1978 degli onorevoli Staffieri, Pedrazzi e Madalena, chiede di esaminare l'opportunità di una riforma che introduca il referendum obbligatorio per gli atti legislativi importanti una spesa unica superiore a fr. 3'000'000.--, rispettivamente una spesa ricorrente per almeno 10 anni superiore a fr. 100'000.-- annui. A tale fine essi suggeriscono di inserire all'art. 60 della Costituzione cantonale un nuovo capoverso tre del seguente tenore:

³ *I decreti di qualsiasi natura che importano una spesa superiore a tre milioni di franchi o una spesa annua superiore a franchi 100'000.-- per almeno dieci anni, tranne se imposti in applicazione del diritto federale, devono essere sottoposti obbligatoriamente alla votazione popolare.*

Gli attuali capoversi 3 e 4 passerebbero al 4., rispettivamente 5. posto.

Come emerge chiaramente dalla sua motivazione l'intervento parlamentare tende nella sua sostanza a rafforzare il controllo sulla politica finanziaria dello Stato.

2. CONTROLLO DELLA POLITICA FINANZIARIA DELLO STATO

Il controllo istituzionale della politica finanziaria dello Stato viene esercitato nell'ordinamento svizzero dal popolo (ref. finanziario, elezioni, eventualmente diritto di reclamo agli organi di vigilanza), dal legislativo, dall'esecutivo, dal Dipartimento responsabile delle finanze cantonali e dall'organo specifico di controllo (controllo federale delle finanze, organi analoghi in certi Cantoni). Il referendum finanziario è dunque una forma di controllo esercitata dal popolo, che coinvolge tuttavia anche gli altri organi ai quali questo compito è affidato ed è da questi influenzata. (Z. Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich, 1941, pag. 528):

"Das Finanzreferendum bildet das praktisch weitaus wichtigste Stück der Kantonalen Verwaltungsdemokratie".

Al di là delle considerazioni più strettamente tecniche sul referendum finanziario, è però opportuno esaminare, confrontandoli e combinandoli, gli stretti rapporti fra le diverse forme di controllo. Inoltre occorre valutare il doppio contenuto del concetto di controllo finanziario, distinguendo fra autorità di controllo e attività di controllo.

Allegato: rapporto dell'on. C. Sganzi

3. DEFINIZIONE E FINALITA' DEL REFERENDUM

3.1 Il referendum finanziario è un diritto politico che domanda al corpo elettorale la decisione ultima sulla effettuazione di certe spese.

In linea generale si distingue fra *referendum generale e speciale*: nel primo caso sono sottoposte a votazione non solo le decisioni che comportano una spesa superiore a una certa somma ma anche quelle relative ai mezzi che permettono di coprire le spese statali, per esempio: mutui, aumento di imposte dirette, l'acquisto o la vendita di immobili; il referendum generale contiene in sé sempre anche il referendum speciale. Lo si trova segnatamente in quei Cantoni che hanno adottato il principio del referendum obbligatorio.

Il referendum speciale si estende invece solo a quelle decisioni del legislativo che concernono spese uniche o periodiche straordinarie o nuove, che superano un certo importo. E' previsto sia nella forma del referendum obbligatorio sia di quello facoltativo.

3.2 Secondo il Tribunale Federale il referendum è essenzialmente un diritto di partecipazione dei cittadini alle decisioni sulle spese importanti che li toccano quali contribuenti e non una forma di controllo di diritto o di opportunità sull'amministrazione.

Altri, in particolare nella Svizzera romanda, lo considerano piuttosto un diritto di veto. L'oggetto del referendum può variare e dipende dalla definizione che si dà a diverse nozioni: spesa nuova, spesa legata, spese ricorrenti, investimenti, valutazione delle spese indeterminate.

Gli ordinamenti cantonali e la giurisprudenza limitano l'applicabilità del referendum finanziario alle spese non legate, quindi "straordinarie" non previste in un testo costituzionale o legislativo che come tale è già stato sottoposto al referendum. La distinzione non è tuttavia molto rigida, anche se di grande importanza, in quanto può permettere di eludere lo scoglio della consultazione popolare.

3.3 Nel valutare la disciplina e la portata che si vuole dare al diritto di referendum finanziario occorre infine considerare gli aspetti psicologici (chi profitta dello stato assistenziale è chi è meno toccato dalle spese statali), l'effetto indiretto e preventivo dell'istituto sull'autorità (che deve pensare già durante l'elaborazione dei progetti al futuro referendum), l'effetto inibitorio sull'attività dello Stato, la perdita di tempestività (le scelte di fondo iniziali possono essere capovolte da una votazione che verte più sul "se" che sul "come") e il cosiddetto "Zwang der Verhältnisse" (lo studio di un progetto nei dettagli diventa un argomento a sostegno della sua realizzazione effettiva).

3.4 Riassumendo, la scelta politica obbliga a una contrapposizione dell'insicurezza e dei ritardi derivanti dal referendum finanziario obbligatorio, che si urtano con la necessità di un'amministrazione statale ordinata, all'effetto inibitorio su proposte e decisioni affrettate o demagogiche. L'esperienza insegna comunque che il diritto di referendum finanziario costituisce sempre un freno all'espansione della spesa pubblica. In questo senso è d'altronde anche intesa la mozione.

4. IL REFERENDUM FINANZIARIO IN SVIZZERA

4.1 I Cantoni svizzeri presentano legislazioni differenziate a riguardo sia dell'autorità sia dell'attività di controllo. Il controllo popolare sulle finanze è molto severo in alcuni Cantoni e praticamente inesistente in altri.

4.2 La *Confederazione* non conosce il referendum finanziario. Le spese federali sono soggette a referendum solo come leggi o decreti generali. Si può pertanto parlare di referendum finanziario solo nella misura in cui esso si confonde con gli altri tipi di referendum. Nel 1956 popolo e Cantone hanno d'altra parte respinto, anche se a debole maggioranza, l'introduzione del referendum finanziario facoltativo.

4.31 Tutti i *Cantoni* conoscono almeno il referendum finanziario facoltativo, a richiesta di un certo numero di cittadini. ZG, BS, BL, AI, TI, VD, prevedono solo questo istituto. ZH, BE, LU, UR, OW, NW, FR, SG, GR, TG, JU, hanno invece introdotto entrambe le possibilità. Il referendum finanziario obbligatorio è dato, in generale, per spese nuove, straordinarie (che non rientrano cioè in quelle riguardanti l'amministrazione corrente), previste da una legge o da un decreto, ricorrenti o uniche. L'importo minimo della spesa varia da Cantone a Cantone, passando dai 20'000'000.-- di Zurigo (o 2'000'000.-- ricorrenti) ai 100'000.-- franchi (o fr. 20'000.-- ricorrenti) di Obvaldo e di Nidvaldo.

4.32 In alcuni Cantoni il referendum obbligatorio è esercitato dalla *Landsgemeinde*.

4.33 Due Cantoni hanno adottato una soluzione più flessibile per la determinazione delle spese da sottoporre a referendum: il Vallese prevede "*toute décision du GC entraînant une dépense extraordinaire supérieure à 1% de la dépense brute au compte financier de l'exercice écoulé, si cette dépense ne peut pas être couverte par les recettes ordinaires du budget*".

Il Giura ordina il referendum obbligatorio per tutte le spese se superiori al "5% du montant des recettes portées au dernier budget".

- 4.4 Alcuni Cantoni prevedono, accanto o al posto del referendum finanziario facoltativo o obbligatorio, un referendum facoltativo più esteso, facilitando cioè la possibilità di portare in votazione determinate spese:

Zurigo: un terzo dei gran consiglieri può sottoporre a votazione popolare gli atti legislativi anche se non raggiungono l'importo minimo richiesto per il referendum obbligatorio.

Lucerna: il GC può chiedere di propria iniziativa il voto popolare per spese sottoposte al referendum facoltativo. Per spese superiori (dai 10 ai 25 milioni), che non raggiungono però l'importo del referendum obbligatorio, è sufficiente la richiesta di 50 dei 170 gran consiglieri.

Zugo: votazione popolare su richiesta di un terzo del GC.

Friburgo: lo stesso su richiesta di un quarto.

Giura: lo stesso su richiesta di otto Comuni.

5. ISTITUTI COLLEGATI, IN COMBINAZIONE O SOSTITUZIONE DEL REFERENDUM FINANZIARIO

5.1 Referendum sul preventivo:

Non è più contemplato da nessun Cantone. Si potrebbe fare capo a questo istituto in caso di disavanzo superiore a un determinato percento delle uscite totali o del disavanzo precedente o delle entrate, inoltre quale complemento e mezzo di controllo popolare per un eventuale moltiplicatore cantonale.

5.2 Collegare il referendum finanziario a quello legislativo:

Ginevra prevede che in caso di referendum (facoltativo) la legge sia sottoposta al voto popolare insieme alla sua copertura finanziaria.

5.3 Prevedere nelle leggi il modo di finanziamento:

La copertura di tutte le spese straordinarie e di quelle ordinarie superiori a un determinato percento del preventivo, ecc.

5.4 Facilitare il diritto di referendum facoltativo:

Sull'esempio di altri Cantoni si potrebbe dare la possibilità a una minoranza di gran consiglieri di sottoporre al referendum determinate spese (quelle non legate ma anche alcune legate), oppure anche a due gruppi nel GC o al CdS.

5.5 Introduzione di maggioranze qualificate in GC per certe spese e per il preventivo: qualora non fossero raggiunte verrebbe ordinata la votazione popolare. In certi casi, differenziando in base all'importo della spesa, se il quorum non venisse raggiunto la proposta dovrebbe semplicemente cadere.

5.6 Combinare le diverse proposte, differenziando a seconda dell'importo di cui si chiede la concessione.

5.7 Obbligo del bilancio in pareggio, oppure permettere soltanto un aumento percentuale rispetto al bilancio precedente. In caso contrario sarebbe necessario il voto popolare.

5.8 Limitare le spese a una data percentuale delle entrate dell'anno precedente. In caso contrario: referendum obbligatorio.

5.9 Bilancio preventivo in pareggio ad un tasso reale di sviluppo del 3%. Se il tasso fosse superiore: saldo attivo.

5.10 Fissare un limite alla spesa complessiva, in percentuale alle entrate precedenti. In caso contrario: votazione popolare.

5.11 Il tasso di crescita della spesa pubblica non può superare il tasso di sviluppo del prodotto interno lordo dell'anno precedente se l'inflazione è pari o inferiore al 3%. Se essa è superiore, il tasso di crescita della spesa pubblica viene ridotto da una penalità connessa all'inflazione.

6. CONCLUSIONI

6.1 L'ordinamento costituzionale del Cantone Ticino non conosce, ad eccezione di quanto vale per la riforma della Costituzione cantonale, che il referendum facoltativo dato per le leggi e i decreti di carattere obbligatorio generale che non sono dichiarati di natura urgente, nonché per le leggi e i decreti di qualsiasi natura che comportano una spesa superiore a 200'000.-- o una spesa annua per almeno 4 anni superiore a 50'000.-- franchi. Considerato che l'organizzazione di un referendum facoltativo pone delle difficoltà pratiche, che possono essere superate solo da chi dispone o può creare un'adeguata organizzazione, appare evidente che il controllo dell'attività del Parlamento e del Governo da parte dell'elettorato rimane assai ristretto.

Seguendo l'indirizzo della mozione, una maggiore responsabilizzazione dei cittadini, accompagnata all'effetto inibitorio sulla spesa pubblica che per esperienza ne deriverebbe, merita tuttavia di essere presa in considerazione, soprattutto nell'attuale drammatica situazione finanziaria del Cantone che, anche secondo le previsioni più ottimistiche, è destinata a protrarsi ancora per parecchio tempo.

6.21 Le soluzioni rispondenti alla tematica posta sono, come è stato illustrato sopra, molteplici e non vi è dubbio che ne potrebbero esistere anche delle altre. La scelta non può tuttavia solo tenere conto delle esigenze tecniche ma anche della nostra realtà politica, alla quale, a non aver dubbio, diverse scelte si urterebbero.

Il referendum sul preventivo, che è sicuramente l'istituto più incisivo, conosciuto fino a poco tempo fa in alcuni Cantoni, è ora stato abbandonato ovunque. Sottoporre questo atto a decisione popolare, appare peraltro inopportuno considerata la complessità dell'intera tematica che per una giusta valutazione richiede uno studio che non è semplice nemmeno per il Parlamento.

Si arrischierebbe quindi di avere un giudizio negativo dettato essenzialmente da considerazioni emotive o magari influenzato da interventi demagogici.

Meriterebbe invece maggiore attenzione l'obbligo di prevedere per tutte le leggi, sia per quanto attiene le spese straordinarie che per quelle ordinarie, all'obbligo della copertura delle spese che esse possono causare. L'attuazione pratica è però anche in questo caso difficile, tanto più che la definizione in anticipo dei costi non è sempre possibile. Fissare attraverso la legge o la costituzione dei limiti alla spesa pubblica è pure non realistico anche perché è pressoché impossibile prevedere a lungo termine obblighi e impegni dello Stato che possono anche dipendere da fattori esterni o da atti legislativi della Confederazione.

La soluzione più confacente alla nostra situazione costituzionale e politica dovrebbe pertanto consistere nell'introduzione del referendum obbligatorio per le spese che superano una certa entità integrato con la richiesta di una maggioranza qualificata del GC, analogamente a quanto vale per i Comuni, e dando la possibilità a un determinato quorum del Parlamento di chiedere che l'atto in questione venga sottoposto a votazione popolare.

Il Parlamento sarebbe in questo modo maggiormente responsabilizzato e avrebbe inoltre, in situazioni dubbie, contestate o opinabili, la facoltà di deferire l'ultima decisione all'elettorato.

6.22 Il referendum obbligatorio deve essere disciplinato in modo tale che scatti a un livello di spesa sensibilmente superiore a quello che fa stato per il referendum facoltativo. La maggioranza dei Cantoni prevede a questo riguardo un importo fisso. Le leggi più recenti tendono tuttavia a un parametro relativizzato in rapporto alla somma di bilancio ordinario lordo (Ginevra, Vallese). Nel Ticino sarebbe pensabile lo 0,5% della stessa per le spese annue e lo 0,1% per le spese ricorrenti che si ripetono per almeno quattro annualità.

6.23 La soluzione proposta sarebbe completata nel senso che tutte le spese che eccedono i limiti del referendum facoltativo devono essere sottoposte a referendum obbligatorio se non sono approvate con la maggioranza assoluta dei membri del GC o se un terzo dei membri lo chiede.

6.24 La disciplina del referendum facoltativo rimarrebbe immutata.

6.25 L'art. 60 della Costituzione cantonale dovrebbe pertanto avere la seguente formulazione:

¹ (Invariato)

² *Sono soggette a referendum obbligatorio le leggi e i decreti di qualsiasi natura che importano una spesa superiore allo 0,5% della somma di bilancio ordinario lordo o una spesa annua superiore allo 0,1 dello stesso per almeno quattro anni, nonché indipendentemente dall'importo della spesa, se essa non è stata approvata da almeno la metà dei membri del GC o se un terzo di essi lo chiede.*

Gli attuali capoversi 2, 3 e 4 si spostano di una unità.

ALLEGATO 02b

2616 R1

FINANZE/INTERNO

RAPPORTO DI MAGGIORANZA

della Commissione della legislazione

sul messaggio 23 giugno 1982 concernente la modificazione dell'art.

60 della Costituzione cantonale

del 6 aprile 1984

1. La mozione presentata il 6.11.1978 dagli on.li Staffieri, Pedrazzi e Maddalena invitava il Consiglio di Stato ad esaminare l'opportunità di una modifica dell'art. 60 della Costituzione cantonale nel senso di introdurre per le spese di una certa entità il referendum obbligatorio. Si voleva con ciò creare un controllo obbligatorio a livello popolare avente come fine principale di porre un freno alle spese.
2. Un rapporto giuridico, allegato al presente messaggio (cfr. pag. 16 ss.), riassumeva i sistemi adottati nei vari Cantoni per concludere con la proposta, ove si volesse dare seguito alla mozione, di assoggettare "al referendum obbligatorio le leggi e i decreti di qualsiasi natura che importano una spesa superiore allo 0,5% della somma di bilancio lordo o di una spesa annua superiore allo 0,1% dello stesso per almeno 4 anni, nonché, indipendentemente dall'importo della spesa, se essa non è stata approvata almeno dalla metà del Gran Consiglio o se un terzo di essi lo richiede."
3. A livello politico solo l'UDC e con una certa inflessione il PSA si sono dichiarati favorevoli all'introduzione del referendum obbligatorio in materia finanziaria. Tutti gli altri enti consultati hanno espresso parere negativo. L'istituto desterebbe molti timori dato che potrebbe fra l'altro portare a contrapposizioni regionalistiche, tra Comuni finanziariamente forti e quelli finanziariamente deboli, tra centri urbani e la campagna. In sostanza la sede parlamentare sarebbe, secondo gli enti consultati, la più opportuna per giudicare, se una spesa si giustifichi o meno alla luce di tutte le considerazioni che non possono evidentemente limitarsi all'oggetto proposto ma devono estendersi ad un'analisi ben più vasta nell'ambito delle finanze cantonali e delle scelte prioritarie.
4. Il messaggio si associa all'opinione preponderante emersa dalla consultazione. Il referendum obbligatorio non si adatterebbe alla nostra evoluzione storica e all'indirizzo della costituzione cantonale, così come è attualmente concepita, tanto più che il diritto di referendum facoltativo sarebbe stato nel corso degli anni esteso a diverse riprese. La soluzione propugnata dai mozionanti porterebbe ad un eccessivo numero di consultazioni popolari, che potrebbero con l'andar del tempo affievolire l'interesse per portare magari a risultati che non rispecchiano

l'indirizzo generale dell'elettorato. Negativa è anche la presa di posizione di fronte alla proposta di prevedere almeno il referendum obbligatorio quando un credito non raggiunge il consenso della maggioranza del Gran Consiglio.

5. La Commissione della legislazione ha vagliato attentamente le soluzioni che si presentavano senza adeguarsi a priori a quanto propone il messaggio. Essa si è soffermata particolarmente sull'opportunità, facendo astrazione del referendum obbligatorio, di ricercare una disciplina che ricalcasse quella adottata per i Comuni ai sensi dell'art. 49 cpv. 2 LOC, con l'inflessione che, se un credito non raggiungesse il quorum, il messaggio non avesse ad essere considerato automaticamente come respinto, ma fosse sottoposto ad una seconda votazione; se anche in quest'ultima cadesse, la decisione sarebbe da considerarsi definitiva. Dopo che i gruppi parlamentari si sono dichiarati contrari anche ad una simile impostazione essa è stata tuttavia abbandonata.
6. Non vi è dubbio che nella materia trattata tutte le scelte sono possibili, ma anche opinabili. Nessuna può a priori essere considerata errata e tutte permettono a loro modo di risolvere il problema dell'estensione della partecipazione popolare nelle decisioni sui crediti. Nella realtà politica ticinese la necessità dell'introduzione del referendum obbligatorio in materia finanziaria non sembra tuttavia sentita, benché abbia dato buona prova in parecchi altri Cantoni. In generale l'attuale disciplina fondata sul referendum facoltativo è considerata sufficiente a garanzia dei diritti fondamentali dell'elettorato. Considerato che la Costituzione deve essere l'espressione di un convincimento e di una volontà generale, una proposta di modifica della stessa che non si fondi su questi presupposti non può giustificarsi.
La Commissione della legislazione aderisce pertanto alle proposte formulate nel messaggio.

Per la maggioranza della Commissione:

Carlo Sganzzini, relatore
Bacciarini - Borella - Catenazzi -
Cereda - Giudici - Lepori A. -
Padlina

RAPPORTO DI MINORANZA

della Commissione della legislazione
sul messaggio 23 giugno 1982 concernente la modificazione dell'art.
60 della Costituzione cantonale

del 2 maggio 1984

1. Premessa

Il 6 novembre 1978 gli on.li Staffieri, Pedrazzini e Maddalena presentavano una mozione che invitava ad esaminare l'opportunità di modificare l'art. 60 della Costituzione cantonale introducendo il referendum finanziario obbligatorio per spese di una certa entità.

Esaminando questa proposta il Consiglio di Stato faceva elaborare dall'avv. Sganzi un rapporto giuridico che sulla base della sistematica in vigore nei diversi Cantoni svizzeri concludeva con la suggestione di assoggettare a referendum le leggi e i decreti di qualsiasi natura che comportano una spesa superiore allo 0,5% della somma di bilancio lordo, o una spesa annua superiore allo 0,1% dello stesso per almeno 4 anni, nonché le spese che indipendentemente dall'importo non sono state approvate da almeno la metà del Gran Consiglio o, infine se almeno 1/3 di esso lo richiede. L'ampia procedura di consultazione in seguito espletata dall'Esecutivo cantonale presso i partiti politici, organizzazioni economiche, Comuni, Regioni e Patriziati (i cui risultati sono esposti a pag. 11 e segg. del messaggio), indicava come, a parte l'UDC e in una certa misura il PSA, tutte le altre organizzazioni consultate fossero contrarie alla modifica dell'articolo 60 della Costituzione. Sulla base di queste maggioritarie posizioni il Consiglio di Stato propone nel messaggio in oggetto lo stralcio dai ruoli della mozione Staffieri e confirmatari, e su questa posizione si allinea anche la maggioranza della Commissione della legislazione (relatore l'on. Sganzi che aveva pure redatto il rapporto giuridico e relative proposte summenzionate). Contro di essa si schiera una minoranza composta dai commissari del PSA, i quali pur non condividendo integralmente le motivazioni che hanno condotto alla presentazione dell'atto parlamentare UDC, e in particolare il tentativo di praticare attraverso un referendum obbligatorio eccessivamente esteso (per spese fino allo 0,3% ca. del budget) una inversione menostatista nella pratica politica ticinese, ritengono che l'uso di questo strumento opportunamente disciplinato (per spese di ampia rilevanza) possa permettere un miglioramento delle istituzioni democratiche e ridurre lo scollamento attualmente diffuso tra Paese politico e Paese reale.

2. Il referendum finanziario obbligatorio

Lo scopo del referendum finanziario è essenzialmente quello di dare al cittadino la possibilità di determinare i propri oneri

fiscali e di proteggerlo dalle conseguenze di determinate spese pubbliche. Il referendum finanziario non è però dato contro ogni spesa, dovendosi distinguere tra spesa vincolata, per la quale il referendum non è dato, e spesa nuova, per la quale è invece dato (RU 103 1a 445).

Se il diritto cantonale non prevede nulla al riguardo, il Tribunale federale applica ai fini del referendum finanziario i seguenti criteri.

- Le spese vincolate: allorché sono prescritte da una norma legale nel loro principio e nel loro ammontare, oppure allorché esse sono assolutamente necessarie per l'esecuzione dei compiti amministrativi imposti da una legge. Una spesa è inoltre vincolata allorché si deve presumere che i cittadini, approvando la legge, hanno anche approvato le spese che ne derivano, sia perché la spesa era prevedibile, sia perché era loro indifferente sapere con quali mezzi lo Stato avrebbe adempiuto al compito affidatogli.
- Negli altri casi la spesa è considerata nuova. Vi è in particolare spesa nuova quando l'autorità conserva una grande libertà d'azione per definire l'ammontare della spesa, la sua data e le modalità d'esecuzione (Knapp, Précis de droit administratif no. 1674).
- Il principio dell'unità della materia si applica anche al referendum finanziario nel senso che solo le spese che hanno un legame tra di loro o che perseguono oggettivamente un fine comune, possono formare oggetto di un solo ed unico voto (Knapp, no. 1686 e riferimenti).

Le regole sopra enumerate non sono di facile applicazione. Si disputa sovente riguardo alla spesa nuova o vincolata, alla spesa unica e periodica, alla valutazione di spese intermedie, alla divisione artificiale dei crediti destinati ad un medesimo oggetto, a sorpassi di crediti concessi, per sapere se il voto concerne solo la spesa oppure l'oggetto stesso della spesa, ecc. (Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, no. 1122, 1123; RU 103 1a e riferimenti). Il problema si pone comunque nel suo principio in modo identico tanto per il referendum facoltativo che per quello obbligatorio. E' peraltro evidente che esso acquista un maggior peso se il referendum è obbligatorio, dovendosi in tal caso prestare maggiore attenzione nell'ordinare la votazione. Nei casi dubbi le norme riferentisi all'istituto del referendum (che attiene ai diritti popolari del cittadino, alla sua partecipazione attiva nella formazione della pubblica volontà) devono essere interpretate nel senso più favorevole all'esercizio di tale diritto, siccome è più conforme allo spirito democratico favorire anziché ostacolare l'esercizio dei diritti popolari (Crespi in RADT 1980 e riferimenti; Scolari, Commentario alla LE, art. 15 no. 10 e riferimenti).

3. Il referendum finanziario obbligatorio in Svizzera

In Svizzera 19 Cantoni su 26 conoscono il regime finanziario obbligatorio (73%), tra di essi spiccano alcuni tra i più importanti dal profilo economico, quali Zurigo e Lucerna, nonché il Giura, ultimo arrivato tra i Cantoni, la cui costituzione venne a

suo tempo lodata come esempio d'apertura democratica. Va rilevato come malgrado l'eterogeneità dei limiti di referendum, dovuta sostanzialmente a differenze d'ordine culturale, politiche e geografiche, questo strumento abbia dato buona prova anche in Cantoni molto simili al nostro, sia dal profilo demografico, come pure per la variegazione regionale che oppone a fasce pianeggianti e urbane, vallate alpine a debole composizione economica. L'esempio di Lucerna può essere in questo senso emblematico. In questo Cantone, in cui la spesa sottoposta a referendum obbligatorio deve superare i 25 mio (pari a ca. il 2,6% delle uscite), nell'ultimo decennio si è votato 5 volte su oggetti scolastici e ospedalieri, con una partecipazione al voto oscillante tra il 18 e il 43% degli aventi diritto e un costo unitario per scrutinio di ca. 30'000.-- franchi.

Da queste considerazioni come pure dalla lettura dei singoli risultati si può osservare come, con la fissazione di un corretto limite di spesa non si produca la paventata valanga di votazioni popolari con conseguente aumento di spese per l'amministrazione, né, essendo in generale gli interventi soggetti al voto di interesse superiore, si verifichi l'insorgere di antagonismi regionali notabili.

4. Portata politica del referendum finanziario obbligatorio

L'introduzione del referendum finanziario obbligatorio rappresenta senz'altro un'estensione dei diritti popolari e offre la possibilità di partecipazione attiva del cittadino alla formazione della pubblica volontà. Viviamo oggi un momento di profondo travaglio per le istituzioni uscite dalla forgia degli ultimi due secoli, contraddistinto da una crisi della capacità di mediazione e rappresentanza delle strutture politiche, da un sempre maggior scollamento tra governanti e Paese reale; ma anche un momento in cui grazie alla rivoluzione microelettronica, con le potenzialità date di poter raggiungere ogni cittadino e di farlo partecipare delle decisioni più importanti, si comincia a delineare un possibile fenomeno di apertura e allargamento del sistema democratico. In tale situazione di transizione v'è da chiedersi se non sia il caso, anche tramite modifiche costituzionali, di promuovere norme che permettano al cittadino di conseguire una maggior coscienza dei propri doveri collettivi, e l'abituino a pensare in maniera coinvolgente alla gestione della cosa pubblica. Proprio la formazione di una mentalità gestionale diffusa, in cui ogni cittadino sappia apprezzare i propri diritti all'interno di un concetto politico più ampio e quindi valutare i prezzi da pagare per ogni scelta compiuta, sia in termini di graduazione delle decisioni, sia in termini finanziari e in ultima analisi di pressione fiscale, rappresenta un obiettivo politico ragionevole, verso il quale vale la pena di prestare la migliore attenzione. E' evidente che il referendum finanziario obbligatorio si situa in questo processo di trasformazione unicamente come un elemento, e forse nemmeno decisivo, ma in un quadro di mutazione politica più vasto non può venire nemmeno negletto. Anzi, proprio se la sua utilizzazione viene finalizzata verso decisioni di superiore interesse per il Cantone e di rilevante importanza per la vita sociale, esso può al tempo stes-

so divenire elemento di sicurezza decisionale e di mutazione politica. Anche perché appare chiaro che una discussione sugli oggetti sottoposti a referendum non si limiterebbe ai soli aspetti finanziari, ma coinvolgerebbe forzatamente problemi di contenuto.

Ma non solo in questa accezione di elemento partecipativo alla crescita della coscienza sociale e politica del Paese va intesa l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio, ma anche in senso più vasto, come strumento capace di incidere nella formazione delle decisioni all'interno delle istituzioni. In effetti il sapere preventivamente di dover sottoporre al vaglio popolare determinate proposte, può porre con forza l'amministrazione e i politici di fronte alla necessità di procedere ad un maggior approfondimento dei temi in questione, ad una motivazione ed esposizione chiara di tutti gli elementi costitutivi della decisione e, infine, alla necessità di informare compiutamente il cittadino. In questo senso verrebbe quindi inserito anche un elemento di trasparenza nella gestione del potere, permettendo al cittadino interessato di conoscere tutte le ragioni alla base delle decisioni; renderebbe inoltre palesi gli schieramenti a sostegno o contro determinate scelte. Queste ultime osservazioni potrebbero venir comprovate da momenti passati della politica ticinese. Chi infatti può affermare che il mondo politico abbia riflettuto sufficientemente sull'esecuzione di opere stradali o ospedaliere realizzate al di fuori di ogni pianificazione settoriale? Forse una maggiore attenzione determinata dal controllo popolare imperativo avrebbe permesso di evitare decisioni prese di cui oggi ci pentiamo.

Né infine si può affermare che il referendum sia strumento unicamente negativo, incapace di dare orientamenti politici di larga portata. A contraddire nella pratica questa ipotesi la recente votazione sui tagli ai sussidi delle Casse malati, che ha portato a sconfiggere un'impostazione politica incipiente, quella menostatista, indicando all'Ente pubblico la necessità di perseguire il risanamento finanziario attraverso vie che garantiscono il diritto a un minimo di sicurezza sociale per tutti i cittadini.

5. Considerazioni conclusive

In conclusione visto quanto esposto precedentemente, si dovrebbe parlare in questo caso più che di referendum, di competenza popolare a decidere su oggetti che implicano una certa spesa. Le spese sono atti di esecuzione di una legge e di un decreto. Esse dovrebbero essere dunque normalmente di competenza del Governo. E' però evidente che il Governo potrebbe, applicando la legge, utilizzare a piacimento le finanze dello Stato, e decidere autonomamente dello sviluppo socio-economico del Cantone, gran parte delle leggi avendo un carattere prevalentemente programmatico (per esempio leggi sul movimento delle attività industriali e artigianali, dell'agricoltura, del turismo, della costruzioni di alloggi a pigione moderata, ecc.). L'ampiezza degli impegni finanziari nell'applicazione della legge è questione politica molto significativa che potrebbe in molti casi superare l'importanza stessa della legge su cui si fonda. E' quindi naturale che la competenza principale spetti in primo luogo al

Parlamento a al popolo. In quest'ottica e sotto il profilo generale, sembrerebbe ragionevole una gerarchia delle competenze a seconda dell'importanza dell'oggetto:

- Governo: spese minime non sottoposte a referendum;
- Gran Consiglio: spese medie, sottoposte a referendum facoltativo;
- Popolo: spese rilevanti, sottoposte a referendum obbligatorio.

La competenza popolare dovrebbe dunque essere riservata a casi veramente importanti, al fine di non svilire la competenza del Gran Consiglio, d'un canto, e la chiamata in causa del popolo, dall'altro.

Per questi motivi, i commissari di minoranza propongono l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio per spese non ricorrenti superiori al 2% delle spese lorde dell'ultimo consuntivo, modificando come segue l'art. 60 della Costituzione cantonale:

- 1 Sono sottoposti a referendum obbligatorio le leggi e i decreti che comportano una spesa superiore al 2% delle spese lorde dell'ultimo consuntivo.
- 2 Gli attuali cpv. 1, 2, 3 e 4 diventano rispettivamente cpv. 2, 3, 4 e 5.

Per la minoranza della Commissione:

Paolo Rossi, relatore
Agustoni

ALLEGATO 02d

Sessione primaveraile 1984 - Seduta VIII: lunedì 18 giugno 1984

MODIFICA DELL'ART. 60 DELLA COSTITUZIONE CANTONALE

Messaggio no. 2616 del 23 giugno 1982

Conclusioni del rapporto di maggioranza della Commissione della legislazione: adesione alle proposte formulate nel messaggio governativo.

Conclusioni del rapporto di minoranza della Commissione della legislazione: introduzione di un cpv. 1 all'art. 60 della Costituzione cantonale del seguente tenore

"Sono sottoposti a referendum obbligatorio le leggi e i decreti che comportano una spesa superiore al 2% delle spese lorde dell'ultimo consuntivo".

E' aperta la discussione di entrata in materia.

PEDRAZZINI L. - Su un problema di così vasta rilevanza, ritiene giusto portare alcune considerazioni a nome del gruppo PPD che serviranno anche a chiarire la sua posizione nei riguardi della mozione UDC del 6.11.1978.

Il PPD riconosce immediatamente che le preoccupazioni sulle quali si fonda la proposta UDC sono senz'altro reali e positive e scaturiscono da un effettivo interesse di salvaguardare le finanze dello Stato che è proprio di tutti i partiti.

E' per questo motivo che all'interno del PPD la proposta è stata esaminata a fondo, dapprima in seno a un gruppo di studio che ha licenziato un rapporto contenente una proposta alternativa (successivamente abbandonata), e poi in seno agli organi direttivi del partito che hanno preso una posizione abbastanza chiara in merito, esplicitata in seguito nella risposta alla procedura di consultazione promossa dal Dipartimento dell'interno in cui si riconosce la bontà degli intendimenti, ma si ritiene che l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio - nelle varie forme ipotizza-

bili - finirebbe probabilmente per avere degli effetti negativi superiori a quelli positivi che si vorrebbero raggiungere.

Riassume brevemente i motivi per i quali il PPD deve, oggi come allora, scostarsi dalla proposta UDC.

Una prima preoccupazione riguarda il fatto che, qualora si dovesse giungere a un referendum finanziario obbligatorio (anche nella forma oggi riproposta con il rapporto di minoranza), bisognerebbe esaminare a fondo il problema dell'assenteismo che già si manifesta nell'ambito delle votazioni popolari (il cui numero sarebbe destinato sicuramente ad aumentare) e che potrebbe portare a situazioni abbastanza paradossali, nelle quali una minoranza della popolazione mette in discussione delle scelte che, tutto sommato, sono state prese da cittadini designati in votazioni che hanno raggiunto l'80/85% di partecipazione: quale credibilità potrebbe essere data a un risultato che scaturisce da una partecipazione al voto del 10/15%?

Una seconda preoccupazione concerne il pericolo che nell'ambito di queste votazioni - vista anche la complessità degli oggetti in discussione - finiscano magari per prevalere interessi emotivi, di categoria o - peggio ancora - regionalistici a scapito di scelte di vero progresso fatte dal Gran Consiglio.

Un terzo motivo riguarda il fatto che il referendum finanziario obbligatorio finirebbe per mettere in discussione a più riprese l'istituto della pianificazione cantonale indicativa, voluta con insistenza dal PPD, che ha oggi maturato la convinzione che le scelte politiche devono essere attuate a medio e lungo termine, secondo un disegno discusso ma prestabilito.

Un quarto motivo fa riferimento al rallentamento dell'attività statale e delle decisioni del Gran Consiglio perchè - come si dice nella già citata risposta del PPD - "una consultazione non può avvenire dall'oggi al domani, mentre talvolta le scelte devono essere attuate in tempi abbastanza brevi".

Queste le principali considerazioni che avevano portato la direttiva del suo partito (con voto unanime) a osteggiare la proposta di referendum finanziario obbligatorio.

Maggiori divisioni all'interno del partito, che aveva comunque manifestato opposizione anche a questo proposito, erano sorte invece sulla proposta di un referendum finanziario facoltativo di tipo straordinario nelle varie forme pensabili (ad es. quella di dare la facoltà a un terzo dei membri del Gran Consiglio di opporre referendum a decisioni della maggioranza): anche in questo caso si è però ritenuto che, in definitiva, si sarebbero raggiunti dei risultati peggiori rispetto ai mali che si volevano togliere.

Conclude affermando che la posizione assunta dal PPD non può nè deve essere interpretata come mancanza di interesse per le sorti delle finanze cantonali. Esso ritiene semplicemente che il freno della spesa pubblica debba essere attuato - come di fatto è avvenuto in questi ultimi anni - attraverso un più rigoroso controllo parlamentare o attraverso altre misure, quali ad es. un potenziamento del Dipartimento del controllo o una differente attribuzione di competenze alla Commissione della gestione (magari con uno sdoppiamento della medesima) e non per mezzo del referendum finan-

ziario obbligatorio perchè non sembra che questo tipo di soluzione garantirebbe un esercizio migliore della vita democratica nel nostro Cantone; non si può infatti dimenticare che le minoranze sono da noi protette col sistema proporzionale nell'ambito delle elezioni per il Gran Consiglio che resta la sede più opportuna per il confronto politico.

Fatte queste considerazioni, reca l'adesione del gruppo PPD alle conclusioni del rapporto di maggioranza.

CAVADINI ANTONIO - Premette che il PLRT è contrario alla mozione UDC del 6 novembre 1978 con la quale si propone l'introduzione del referendum obbligatorio per i decreti di qualsiasi natura che importassero una spesa superiore ai 3 milioni di franchi o una spesa annua superiore ai 100'000.-- franchi per dieci anni; esso è anche contrario alla proposta contenuta nel rapporto di minoranza della Commissione della legislazione (firmato solo dai Commissari del PSA), anche se la stessa, che pur concerne lo stesso principio (introduzione del referendum obbligatorio), si differenzia da quella della mozione UDC sia per il carattere delle spese sottoposte all'eventuale referendum finanziario obbligatorio (quelle superiori al 2% delle spese lorde dell'ultimo consuntivo), sia per gli scopi che si intendono perseguire.

Infatti oggi è già ampiamente garantito dalla Costituzione il diritto di referendum facoltativo: l'art. 60, par. 2 precisa addirittura che sono soggetti a referendum facoltativo le leggi e i decreti di qualsiasi natura che concernono una spesa superiore a fr. 200'000.-- o una spesa annua superiore a fr. 50'000.-- per almeno 4 anni; tali cifre, fissate nel 1951, non sono più state modificate (nè si propone di modificarle) benchè il valore della moneta sia da allora fortemente diminuito.

Giudica che l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio potrebbe avere, nel corso degli anni, un effetto gravemente paralizzante soprattutto sulle iniziative politiche più qualificanti. Grande potrebbe poi essere la preoccupazione per le presumibili conseguenze di ordine regionale del referendum obbligatorio che potrebbe essere fonte di gravi dissidi tra le regioni geografiche del Cantone, tra i centri urbani e le campagne e le valli, tra i Comuni finanziariamente forti e quelli finanziariamente deboli; ecc.

E' inoltre molto discutibile l'eventuale effetto di maggior contenimento della spesa pubblica, soprattutto se si pensa alle possibili pressioni regionali, popolari o di categoria. Se nel corso degli ultimi 10 anni la norma proposta dalla mozione UDC fosse già stata ancorata nella Costituzione, il popolo ticinese sarebbe stato chiamato a pronunciarsi in circa dieci occasioni all'anno (dunque un centinaio di volte). Non sarebbe stato un autentico pericolo per gli stessi significati più profondi dell'espressione della volontà popolare, soprattutto quando si tratta di oggetti di non grande rilevanza politica o non particolarmente sentiti dall'elettorato?

Non sarebbe stato ulteriormente accresciuto il fenomeno dell'assenteismo (o dell'astensionismo) del quale tutti si lamentano a

ogni votazione? Non avrebbe subito un grave svilimento l'istituto stesso del referendum?

Al di là dell'importanza - peraltro relativa in caso di scarsa partecipazione - che può avere il consenso popolare su un credito votato dal Gran Consiglio, occorre chiedersi se è opportuno e giusto ricorrere troppo spesso al giudizio popolare anche quando il popolo stesso non lo chiede. I problemi legati alle richieste di credito sono sempre più complessi e di sempre maggiore e difficile spiegazione per cui il cittadino che esprime un voto consapevole deve poter essere adeguatamente informato.

E' perciò necessario che i partiti politici, le associazioni interessate e le altre componenti della nostra vita sociale ed economica producano uno sforzo straordinario di formazione e di informazione. E sin qui tutto bene.

Occorre però anche che l'elettore manifesti un'enorme disponibilità di studio, di riflessione, di interesse che non è sempre stata riscontrata nel passato.

E' più giusto che si chieda al cittadino di divenire sempre più "cittadino totale" o che gli si offra l'immagine di una classe politica che renda maggiormente responsabile il Parlamento, conciliandolo così con il nostro sistema democratico basato sul principio della rappresentatività?

Secondo la minoranza della Commissione il referendum finanziario obbligatorio sarebbe uno strumento capace di incidere nella formazione delle decisioni all'interno delle istituzioni.

In particolare "per effetto del sapere preventivamente di dover sottoporre al vaglio popolare determinate proposte, esso può porre con forza l'amministrazione e i politici di fronte alla necessità di procedere a un maggior approfondimento dei beni in questione, a una motivazione ed esposizione chiara di tutti gli elementi costitutivi della decisione e, infine, alla necessità di informare compiutamente il cittadino": sarebbe, cioè, un elemento di maggiore trasparenza nella gestione del potere.

Queste caratteristiche (trasparenza, approfondimento dei temi, motivazione ed esposizione chiara, informazione) dovrebbero essere proprie a ogni decisione, a ogni proposta, a ogni legge, a ogni credito e l'amministrazione e i politici dovrebbero però già lavorare secondo questi criteri che sono fondamentali per una correttezza di rapporti e di competenze tra Governo, Parlamento e popolo, per cui non dovrebbe essere una novità costituzionale di questa portata a correggere eventuali anomalie.

In effetti, spetta poi al confronto tra maggioranza e minoranza o tra maggioranza e opposizione criticare e denunciare atti politici che non fossero costruiti secondo i criteri che - si afferma - sarebbero consolidati con il referendum finanziario obbligatorio, senza voler con ciò scartare a priori il ricorso al giudizio popolare, soprattutto quando le carenze sono tali da dover verificare, attraverso il voto, il reale consenso del Paese.

E, se fosse vero che la formazione delle decisioni all'interno delle istituzioni è carente, anche con il concorso di un eventuale difettoso lavoro di chi svolge il ruolo di critica e di opposizione, potremmo affermare che ciò è soprattutto dovuto a una pericolosa forma di assuefazione, pericolo che non sarebbe però

scongiurato nemmeno dal giudizio obbligatorio dell'intero elettorato.

Si tratta, insomma, di non sconvolgere (e nemmeno di modificare) i ruoli, i contenuti e le funzioni delle diverse istituzioni democratiche ma, al limite, di riscoprirne le profonde caratteristiche e le inesauribili peculiarità.

Resta infine da fugare una preoccupazione: risulta per caso indebolito l'istituto del referendum se il Gran Consiglio dovesse votare contro la mozione dell'UDC e le proposte del PSA? Se così fosse, l'atteggiamento del PLR sarebbe ben differente: l'istituto del referendum è infatti caratteristica fondamentale e irrinunciabile dell'ordinamento democratico e liberale del nostro Stato e, dal profilo pratico, si è sempre cercato di facilitarne l'uso. Nel 1951 il numero delle firme necessarie era stato fissato a 5'000 (il corpo elettorale ticinese era allora di 50'000 unità). Con l'aumento demografico e la concessione del diritto di voto alla donna, il numero degli iscritti in catalogo è oggi, in Ticino, di circa 160'000 unità; mentre il numero di firme necessarie per sottoporre al voto popolare un credito o una legge è di 7'000! (Nel 1951 il numero di firme necessarie per la riuscita del referendum era circa il 10% mentre oggi la percentuale è scesa a circa il 4%).

L'esperienza degli ultimi 40 anni dimostra poi come la raccolta di firme non costituisce più (anzi non ha mai costituito) un ostacolo insormontabile all'istituto referendario; risulta infatti che in una sola occasione un referendum annunciato pubblicamente sulla stampa (1954: riforma parziale della Legge elettorale) sia fallito in fase di raccolta delle firme, mentre in decine di altri casi, l'esperienza dimostra come le firme necessarie (5'000/7'000) si possono raccogliere agevolmente e in un tempo spesso molto minore rispetto a quello concesso dalla legge.

E' anche per queste garanzie democratiche che il Gruppo del PLRT si opporrà alle proposte dell'UDC e del PSA.

BORELLA P. - Premette che, nell'ambito della procedura di consultazione, il PST si era dichiarato contrario, per diversi motivi, alla mozione UDC.

In questo breve intervento, si limiterà pertanto ad esporre alcune considerazioni a sostegno della motivazione contraria al referendum finanziario obbligatorio, inteso come "mezzo per aumentare la prudenza del Gran Consiglio ed in definitiva per migliorare la salute finanziaria dello Stato".

Osserva subito che la posizione del PST non è per principio di opposizione allo strumento del referendum obbligatorio in materia finanziaria ma unicamente contraria ad uno strumento che - per rapporto alle reali condizioni finanziarie del Cantone e nel momento politico attuale - non sembra avere un'effettiva ed incisiva possibilità di apportare un miglioramento alle finanze dello Stato.

D'altra parte già esiste il referendum finanziario facoltativo che prevede la sottoscrizione da parte di almeno 7'000 cittadini (ossia meno del 5% degli elettori) che, oggettivamente, non può

essere considerata una soglia tale da impedire l'esercizio del diritto di referendum.

Non starà qui a ripetere le diverse argomentazioni contrarie (anime regionali o corporative, numero di votazioni, ecc.) citate nel messaggio e nel rapporto del relatore, nè tantomeno a fare un confronto con altri Cantoni dove esiste il referendum finanziario obbligatorio: si limita a constatare che anche in Cantoni dove esiste il referendum finanziario obbligatorio la situazione finanziaria non è migliore della nostra, e se lo è, non è certo per l'esistenza e l'esercizio che di questo diritto si è fatto.

Ha detto all'inizio che il PST non ritiene il referendum obbligatorio una risposta adeguata:

- a) alla reale situazione finanziaria dello Stato e quindi strumento con una funzione di risanamento;
- b) al momento politico attuale, dove sono auspicabili convergenze politiche, pur nel rispetto e nel confronto delle rispettive posizioni.

Tra le diverse cause della crisi finanziaria dello Stato deve essere citata la difficoltà (e per certi versi la paralisi) della possibilità di controllo e di gestione degli investimenti dello Stato in mancanza di un profondo ripensamento sulla funzione e gli obiettivi dei medesimi.

Nel suo intervento nella discussione sulle Linee direttive e sul Piano finanziario (in relazione agli investimenti decisi in questo primo anno di legislatura) ha messo in evidenza, oltre che la "lusinga di investimenti senza logica", la preoccupante caratterizzazione degli stessi e cioè:

- che più di 1/3 degli importi per investimenti riguardavano opere già iniziate, sorpassi o già eseguite;
- che i restanti 2/3 degli importi per i nuovi investimenti erano, nella misura di oltre il 50%, delle partecipazioni al finanziamento di opere decise ad altri livelli istituzionali (Confederazione, Consorzi, Enti, Comuni).

Il prospettato referendum obbligatorio si inserirebbe pertanto in una realtà che potrebbe anche condizionare pesantemente l'effettiva praticabilità di questo diritto da parte del popolo: invece dell'estensione di un diritto popolare, arrischierebbero di compiere un atto mistificatorio, confondendo democraticismo con democrazia.

Sotto la spinta di esasperati tatticismi ed atteggiamenti opportunistici, anche la presunta funzione "inibitoria" del referendum obbligatorio sulle decisioni del Parlamento potrebbe addirittura rivelarsi come controproducente; non è infatti fuori luogo ipotizzare un calo di tensione, attenzione e responsabilità ragionate del Parlamento nei confronti del vero nodo del problema finanziario che è quello del ripensamento di tutta la politica degli investimenti.

Già ha ricordato che il momento politico - ed è un'indicazione emersa dal dibattito su LD e PF - impone uno sforzo prioritario di convergenza sugli obiettivi di politica dei redditi come premessa di crescita economica e quindi di sostegno all'occupazione:

obiettivi riassunti e precisati nel rapporto della Commissione della gestione, che è forse il primo tentativo di progetto, nell'ambito della cosiddetta pianificazione politica, in cui si possono riconoscere i diversi schieramenti di questo Parlamento. Si tratta di un progetto che deve essere sostenuto dall'indilazionabile urgenza di mutati comportamenti in modo da poter orientare responsabilmente il riassetto della spesa pubblica in generale e della politica degli investimenti in particolare e il referendum obbligatorio non farebbe che accrescere il rischio di fallimento che esso già implica non foss'altro perchè progetto di largo respiro e coinvolgente soggetti sociali ed economici di un ampio ventaglio.

Il discorso non è pertanto esclusivamente di ordine finanziario-quantitativo ma anche e soprattutto di tipo qualitativo.

Il referendum obbligatorio come prospettato sia nella proposta dell'UDC che in quella più sfumata del PSA ha il solo significato concreto di impedire certi livelli di spese ed investimenti. In questo modo, siccome sono sottoposti al popolo solo gli importi per spese oltre una determinata soglia, si sottraggono al giudizio acquisito di diritto dal popolo (valendo in tal caso solo il referendum facoltativo) altre spese con minori importi ma che, nel loro complesso, superano l'importo-soglia stabilito dal referendum obbligatorio; ora, con più tale soglia è alta e più questo pericolo è manifesto (ad es. con la proposta PSA, in questo primo anno di legislatura - ammessa la soglia in cui scatta il diritto di referendum obbligatorio al 2% della spesa lorda annuale cioè ca. 20-25 mio - si sarebbe votato esclusivamente per il prestito di 50 mio agli ospedali).

Di fatto non si influirebbe nè sul livello di crescita massima auspicabile del debito pubblico (dipendendo il medesimo da altri fattori ben più determinanti come ad es. la quota di autofinanziamento e di ammortamento) nè, tantomeno, su una qualifica della spesa dello Stato.

Nella situazione attuale (configurazione degli investimenti) e senza certe premesse (ad es. possibilità di aggregazioni di spese sottoposte a referendum secondo settori funzionali), il referendum finanziario obbligatorio è da considerare neutrale rispetto al problema di un diverso assetto qualitativo della spesa pubblica.

Per concludere, non si può sottacere che nella proposta di referendum finanziario obbligatorio ci siano anche degli elementi positivi.

Secondo il punto di vista del PST, merita di essere messa in evidenza la questione del coinvolgimento in modo molto più attivo del popolo sui grandi temi della politica cantonale.

Esso ritiene però che sia urgente ripensare razionalmente prima tutta la politica degli investimenti ed attendere almeno i primi risultati della politica dei redditi poichè, senza queste premesse, arrischierebbero di cullarci in illusioni e di intervenire sugli effetti, lasciando inalterate le vere cause della situazione delle finanze dello Stato: la consapevolezza del quadro finanziario e politico del momento, fa dunque concludere che il referendum finanziario obbligatorio presenta più svantaggi che vantaggi di

diverso ordine e significato.

Per i motivi indicati, il PST non può dare la sua adesione né alla proposta UDC né a quella PSA.

STAFFIERI G.M. - Osserva che la proposta di modifica dell'art. 60 della Costituzione cantonale per l'introduzione del referendum popolare obbligatorio in materia finanziaria, inoltrata con mozione del 6 novembre 1978 dai deputati dell'UDC, giunge soltanto quest'oggi al vaglio parlamentare.

E' sintomatico che siano trascorsi ben due periodi elettorali prima che questo importante oggetto arrivasse sui banchi del Gran Consiglio, a legislatura iniziata e quando la discussione non ha più il dovuto impatto sull'elettorato e rischia di non suscitare tutto l'interesse e l'attenzione che l'argomento merita.

Tre sono i motivi essenziali che hanno informato la formulazione della mozione in esame:

- a) anzitutto l'UDC tiene nella più alta considerazione tutti gli istituti, e fra questi il referendum, che permettono di far partecipare nella maggior misura possibile il popolo alle decisioni importanti e sottolinea, importanti, concernenti la gestione dello Stato;
- b) in secondo luogo quando la mozione venne presentata (anno 1978), era già in atto un progressivo deterioramento delle finanze cantonali per cui l'UDC aveva intravvisto nell'introduzione del referendum obbligatorio in materia finanziaria un mezzo idoneo per indurre Governo e Parlamento ad un autocontrollo volto a frenare l'espansione sia delle spese correnti che del debito pubblico;
- c) in terzo luogo questa proposta rispondeva, come risponde tuttora, ad una espressa esigenza contenuta negli obiettivi programmatici dell'UDC per cui era preciso dovere e impegno della sua deputazione trasformarla nell'opportuno atto parlamentare oggi all'esame.

E' intanto motivo di soddisfazione per l'UDC constatare come la sua proposta sia stata considerata seria in quanto:

- essa ha occupato l'attenzione del Governo cantonale per anni, inducendolo ad avviare sull'argomento un'ampia consultazione presso i partiti politici, le associazioni economiche, i comuni, le regioni e i patriziati, con l'esito reso noto nel messaggio del 23 giugno 1982;
- essa ha spinto il Consiglio di Stato a domandare all'odierno relatore del rapporto della Commissione della legislazione - on. Sganzi - un parere giuridico sul tema sollevato dalla mozione, parere che egli ha consegnato in un documento molto circostanziato, portandolo a formulare delle proposte alternative che meritavano da parte del Governo almeno maggiore attenzione di quella che vi ha invece prestato, perché, sia ben chiaro, la mozione dell'UDC riportava dei limiti di spesa - per far scattare il referendum obbligatorio - sicuramente opinabili, ma trattabili come ipotesi di lavoro;
- è stato ammesso che l'istituto del referendum finanziario esiste in ben 19 Cantoni su 26 (sia pure in forme diverse) e ha dato buona prova, tant'è vero che laddove si è tentato di sostituirlo con il referendum facoltativo, in votazione il popolo vi si è nettamente opposto;

- vi è di più: dal profilo costituzionale il problema è stato esaurientemente studiato e sono state formulate delle varianti e delle proposte alternative (ricorda quelle dell'on. Sganzi e del PSA);
- e infine: - cita il messaggio a pag. 15 - addirittura "il piano delle modifiche legali contenuto nelle linee direttive (quelle della precedente legislatura) prevedeva la modifica della costituzione per introdurre il referendum finanziario obbligatorio".

Orbene tutte queste disamine, queste consultazioni, questi pareri, soprattutto questi begli studi teorici e quest'ultima positiva intenzione sono tutti assieme approdati nella peggiore delle conclusioni che si potesse immaginare, ossia nella proposta di stralcio dai ruoli della mozione dell'UDC.

Dunque la montagna ha partorito il classico topolino dello zero sulla pagella e chi parla non vorrebbe trovarsi oggi nei panni del relatore della Commissione della legislazione che ha l'ingrato compito di giustificare, (meglio di fucilare) in una pagina e mezza di rapporto quella mozione che egli stesso aveva ritenuto nel suo esposto non solo proponibile, ma bensì realizzabile in forme che egli suggeriva addirittura nei dettagli.

Dunque, una volta ancora, una maggioranza nei partiti di Governo - non l'unanimità - teme la partecipazione del popolo invece di ricercarne il consenso mediante l'informazione e la persuasione, impedendogli così di esprimere la sua volontà e la sua valutazione politica tramite la votazione referendaria.

Alla deputazione dell'UDC corre l'obbligo, in questa sede, di difendere e di ribadire la validità della propria proposta di principio contenuta nella mozione, volta a rafforzare la partecipazione attiva del cittadino nella formazione della volontà pubblica che può efficacemente realizzarsi attraverso il referendum finanziario obbligatorio, sia pure limitato ai decreti di una certa importanza.

Per sostenere la sua tesi dello stralcio, il Consiglio di Stato conclude che "all'istituzione del referendum obbligatorio si oppongono ancora oggi gli argomenti che ne hanno determinato il rifiuto nel 1951" (cfr. messaggio, pag. 15).

L'UDC risponde che tale lapidaria affermazione significa solo che in trentatré anni, nel nostro Cantone e a proposito di questo specifico ed essenziale argomento politico, la "democrazia sostanziale" non ha fatto un solo passo avanti sulla via della sua evoluzione e realizzazione: ora, non sembra che di ciò si debba portare un vanto.

Di conseguenza, l'UDC dichiara di votare contro le conclusioni del messaggio del Consiglio di Stato e della maggioranza della Commissione della legislazione, ben lieta invece di poter aderire a proposte come quella avanzata dai commissari del PSA nel rapporto della minoranza commissionale che, pur non potendo soddisfare pienamente, avrebbero per lo meno il pregio reale e concreto di costituire una soluzione alternativa.

Considerate infine le numerose reazioni positive comunque suscita-

te dalla mozione presso alcuni parlamentari, la pubblica stampa e larghi strati della popolazione, già sin d'ora la deputazione dichiara che, visto l'atteggiamento del Consiglio di Stato e della maggioranza commissionale su questo oggetto, è evidente che debba porsi il quesito sull'opportunità - per non dire la necessità - del lancio di una iniziativa popolare costituzionale affinché il problema venga ripreso e sottoposto all'esame e al giudizio del popolo.

E' triste dover constatare come nel nostro Cantone, quanto ai principi - cioè a parole -, tutti si dichiarino garanti del più ampio esercizio dei diritti popolari, mentre poi, alla prova dei fatti, coloro che detengono le responsabilità del Governo sono i primi a volerli limitare: basterà ricordare, alcuni anni or sono, l'aumento delle firme necessarie per la riuscita delle iniziative e del referendum!

Sostiene e conforta, intanto, l'autorità di Jean-François Aubert, il quale, nel suo fondamentale "Traité de droit constitutionnel suisse", afferma testualmente: "*Le but du référendum financier est, tout naturellement, de protéger les contribuables contre les conséquences de certaines dépenses publiques.*

Il est assez juste que les dettes les plus considérables soient soumises à l'appréciation de ceux qui devront, plus tard, les payer".

PELOSSI F. - Rileva che il tema della discussione odierna è importante: esso concerne i diritti democratici e il PdL è su questo stato particolarmente sensibile e attento. Proprio in tema di referendum e di iniziativa infatti, il suo partito si è battuto - purtroppo invano - in sede federale e cantonale contro l'aumento del numero di firme necessario alla riuscita di una domanda di referendum facoltativo, denunciando in quell'aumento il tentativo di limitare l'accessibilità a questi diritti popolari. E' un fatto che velatamente è stato ammesso nel messaggio dove, a pagina 11, si riconosce che le 7'000 firme richieste in Ticino sono "rispetto agli altri Cantoni" un numero "relativamente alto": già questa constatazione serve a indebolire ogni argomentazione fondata sul confronto con gli altri Cantoni che è sempre manipolato, assunto o scartato secondo convenienza.

La mozione risale al novembre 1978 e arriva in aula nel maggio del 1984.

In cinque anni e mezzo non pare che il problema posto dall'UDC sia stato particolarmente approfondito con una reale volontà di migliorare qualcosa.

Riconosce al Consiglio di Stato di aver pubblicato nel suo messaggio una serie considerevole di considerazioni e di suggerimenti che tuttavia il Gran Consiglio ha lasciato perdere (ad esempio lo strumento del referendum facoltativo straordinario (pag. 3) o il richiamo alla necessità di non isolare un referendum in materia finanziaria da quello legislativo, ritenuto che una legge può essere ben più importante della più importante decisione di spesa). Nonostante questi stimoli, il Parlamento si trova dinanzi a tre proposte:

- a) la mozione dell'UDC;
- b) il rifiuto della maggioranza PLR-PPD-PST di entrare nel merito di una modificazione dell'istituto referendario (quindi una proposta di status quo);
- c) la proposta del PSA di introdurre il referendum obbligatorio finanziario, ma limitato alle sole spese considerevolissime.

Il PdL condivide alcune considerazioni del messaggio governativo relative alle possibili conseguenze della proposta UDC.

Rilevante è il rischio di un'accentuazione delle contrapposizioni regionalistiche (e una moltiplicazione di esperienze come quella del reparto terapie radianti non è certo auspicabile) e, del resto, è stato documentato che in qualche Cantone, dove tale forma di referendum è da lungo tempo presente, si fanno degli sforzi per tornare indietro.

La mozione ha pure un'evidente ispirazione menostatista, oltre che essere per l'UDC un tentativo di trovare una scorciatoia di fronte all'ostacolo delle 7'000 firme richieste per il referendum facoltativo.

Sarebbe poi da sviluppare tutto il discorso sul ruolo dei partiti e, soprattutto, su quello del Gran Consiglio, sul rapporto tra rappresentanza parlamentare e Paese, eccetera: si tratta di un discorso lungo e necessario che tuttavia è stato evitato e aggirato dalla maggioranza commissionale.

Insomma tra la proposta dell'UDC e il non farne niente per il momento, il PdL sarebbe piuttosto orientato a non farne niente, ma sulla base del messaggio governativo, in attesa cioè che arrivi a compimento l'opera di revisione totale della Costituzione cantonale, c'è la proposta della minoranza PSA che va considerata seriamente, anche se pure essa sembra peccare di improvvisazione almeno per quanto concerne la tematica generale del diritto di referendum (essa risulta essere meno improvvisata per quanto concerne un tentativo di ridefinizione delle competenze di approvazione delle spese statali, salvaguardando anche il ruolo del Parlamento). Nelle condizioni attuali, il PdL ritiene quindi di poter sostenere la proposta della minoranza, anche se avrebbe preferito che su tutta la materia si desse prova di maggiore attenzione ad altri lati del problema dei diritti democratici e che si tornasse pure sul referendum facoltativo.

E' anche per questo silenzio ipocrita della maggioranza PLR-PPD, che nelle risposte alla consultazione ha dato piena prova del fastidio che sente verso il diritto referendario popolare, che il PdL voterà la proposta della minoranza.

MADDALENA M. - Interviene brevemente per esprimersi su alcuni argomenti presentati a sostegno del rigetto della mozione UDC che sembrano molto fragili e fondati sulla paura nel sottoporre l'operato del Gran Consiglio al giudizio popolare.

Fa presente all'on. Pedrazzini, che ha creduto di ravvisare nella proposta UDC solo delle preoccupazioni in merito alla situazione finanziaria dello Stato, che questa non era la motivazione fondamentale che consisteva invece nel volere la partecipazione del popolo alle decisioni importanti per cui - come già ricordato dall'

on. Staffieri - la discussione odierna non dovrebbe vertere tanto sul "quantum" bensì sul principio del referendum obbligatorio. Alcuni hanno paventato il pericolo di una minor partecipazione popolare alle votazioni; a tale riguardo il parere dell'UDC è del tutto contrario perché, se le votazioni su problemi finanziari fossero abbinate a consultazioni federali o cantonali di altra natura, potrebbero addirittura aumentare l'interesse per queste ultime. Diventerebbe quindi essenziale il compito dei partiti di informare il popolo anche sulle decisioni di carattere finanziario in modo da permettergli di prendere le sue decisioni con piena coscienza.

Per quanto riguarda gli squilibri di ordine regionalistico, prima di dire che il referendum obbligatorio li renderebbe più acuti e addirittura pericolosi, bisognerebbe dimostrare che ciò già si verifica nei 19 Cantoni in cui esso esiste da anni.

L'on. Antonio Cavadini ha rilevato l'esistenza del referendum facoltativo che assicura a tutti l'esercizio dei diritti popolari ed ha ricordato che in una sola occasione non è stato raggiunto il numero di firme richieste. Egli si è però dimenticato di dire quante volte non è stato possibile lanciare un referendum per mancanza di una conveniente organizzazione dei necessari mezzi finanziari.

L'on. Pelossi ha detto che la proposta UDC fa capo a una tendenza menostatista; al riguardo, ribadisce che l'UDC è per uno Stato giusto, quello cioè che tutela primariamente l'esercizio dei diritti popolari.

Conclude affermando che un Governo e un Parlamento che temono le sanzioni del popolo sul proprio operato su decisioni importanti della gestione dello Stato sono delle istituzioni non più sicure di godere e di rappresentarne il consenso.

RIGHETTI A. - E' del parere che proposte come quelle presentate nella mozione o, in forma più morbida, nel rapporto di minoranza del PSA meritano di essere considerate con la dovuta attenzione e il dovuto rispetto che si impone trattando del tema dell'esercizio dei diritti popolari.

E' tuttavia personalmente convinto che in una visione equilibrata di quello che deve essere il rapporto fra due sovranità fondamentali del nostro Stato - quella popolare e quella del Gran Consiglio - la proposta di introduzione del referendum finanziario obbligatorio non sia nell'interesse del Paese e non risponda neppure a un reale bisogno dello stesso.

Il nostro ordinamento costituzionale dispone infatti dal 1951 di una valida alternativa di cui ricorda le premesse politiche: venne allora lanciata un'iniziativa popolare, alla quale fu contrapposto un controprogetto, dovuto alla saggezza dell'on. Brenno Galli; si votò in due domeniche dell'aprile 1951 e il popolo si pronunciò a favore del controprogetto che ancorò nella Costituzione le due formule del referendum finanziario facoltativo (spesa ricorrente di 50'000.-- fr. o spesa unica di 200'000.-- fr.), in aggiunta al referendum legislativo che l'ordinamento costituzionale conosceva già dalla fine del secolo scorso.

Il responso fu chiaro e inequivocabile (rapporto 3:1).

L'on. Staffieri ha detto che in 33 anni non è cambiato nulla e non si è fatto nessun passo avanti per un'estensione dei diritti popolari.

A questo proposito, sostiene che per almeno tre fattori concorrenti - due dei quali già citati e su cui ritornerà brevemente - le possibilità di esercizio dei diritti popolari proprio nel campo del referendum si sono considerevolmente accresciute e interessano un ambito assai più vasto.

1. Già è stato detto che il franco del 1951 corrisponde esattamente a 3.-- fr. odierni (causa la svalutazione della moneta) per cui oggi la spesa ricorrente di 50'000.-- fr. è un ordine di grandezza con cui sono spesso confrontati addirittura i comuni medi e quindi non c'è praticamente nessun intervento appena appena oppure consistente dello Stato che non possa essere assoggettato al referendum facoltativo.
2. E' stato pure ricordato l'effetto avuto dal fortissimo aumento del numero degli elettori (provocato dall'introduzione del suffragio femminile e dall'incremento demografico); corrisponde al vero che nell' frattempo il numero delle firme necessarie è stato pure aumentato da 5'000 a 7'000, ma occorre riconoscere che la percentuale è scesa dal 10 al 4% degli iscritti in catalogo.
3. E' estremamente importante soffermarsi un momento sul numero e sugli oggetti delle azioni referendarie promosse nel corso degli ultimi 20 anni, ricordando che l'unico caso di interruzione si registrò nel 1954 a proposito della legge elettorale. Esse furono in totale 11 e interessarono i seguenti ambiti:
 - legge ospedaliera (1963)
 - cartelle ipotecarie e revisione parziale della legge tributaria (1965)
 - legge sugli esercizi pubblici (1968)
 - legge urbanistica e ampliamento dell'aeroporto di Magadino (1969)
 - legge sulle professioni ambulanti e sugli apparecchi automatici (1971)
 - legge sul cinema (1974)
 - centro delle terapie radiantanti (1979)
 - imposte di circolazione (1981)
 - legge sull'assicurazione malattia (1982)

Da questo elenco, si deduce che non c'è stato un argomento veramente importante per la vita politica del nostro Cantone che non abbia portato a un'azione referendaria e al confronto e al voto popolare; si può anzi aggiungere che essa è stata talvolta promossa anche per oggetti di scarsissima rilevanza politica (quali ad esempio le macchinette "mangiasoldi" o i biliardini). Ciò dimostra che ogni volta che un'azione viene lanciata, vi è nel Cantone la possibilità di raccogliere le 7'000 firme e di chiedere l'espressione di un voto popolare che è definitivo e inappellabile: si tratta di un aspetto che non può assolutamente essere ignorato!

4. Non può inoltre essere sottaciuto che è stata anche definita una prassi diversa per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo costituzionale.

Attraverso nutrite discussioni, in particolare con la Commissione della gestione, è stato riconosciuto che determinati decreti che in passato non erano muniti della clausola referendaria (perché si riteneva che la sanzione del Gran Consiglio tramite l'approvazione dei preventivi esonerasse dall'introdurla in ogni specifico oggetto) devono oggi contenerla: è una prassi che personalmente giudica più corretta e più aderente alla lettera e allo spirito della norma costituzionale, ma è anche un aspetto non trascurabile di un'evoluzione che ha portato, per fatti concludenti, alla creazione di premesse che facilitano il ricorso all'istituto del referendum finanziario facoltativo.

Di fronte a questa situazione e a queste esperienze, ritiene che si corra veramente il pericolo di creare degli aspetti o delle manifestazioni negativi, quali l'exasperazione del compromesso in un momento in cui il Paese ha soprattutto bisogno di idee chiare. Esiste pure il rischio di una modificazione dei rapporti - attualmente corretti - tra i diversi poteri (Consiglio di Stato, Gran Consiglio e popolo), a scapito delle rispettive responsabilità. Sottolinea inoltre che, nel momento in cui lo Stato - attraverso la nuova legge sulla pianificazione - si è dotato di strumenti di pianificazione politica e finanziaria a più ampia scadenza, l'inserimento di un elemento come il referendum finanziario obbligatorio potrebbe comportare un fattore di distorsione o avere l'effetto negativo di una "dimissione" dalle responsabilità istituzionali che Consiglio di Stato e Gran Consiglio devono assumere. Crede perciò che la formula costituzionale attuale garantisca un rapporto equilibrato di competenze e di responsabilità fra i diversi livelli di sovranità e assicuri in forme già ampie le possibilità di partecipazione popolare alle scelte fondamentali del Paese: da qui la sua opposizione al referendum finanziario obbligatorio.

La discussione è sospesa.

CHIUSURA DELLA SEDUTA E RINVIO

Alle ore 16.45 la seduta è tolta e il Gran Consiglio è riconvocato in seduta serale.

Per il Gran Consiglio:

Il Presidente, A. Grandi
Il Segretario, G. Solari

Sessione primaverile 1984 - Seduta IX: lunedì 18 giugno 1984

MODIFICA DELL'ART. 60 DELLA COSTITUZIONE CANTONALE (seguito)

Messaggio no. 2616 del 23 giugno 1982

Continua la discussione.

GENERALI C., DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO FINANZE - Precisa che il suo intervento non sarà molto lungo in quanto i deputati che lo hanno preceduto si sono già soffermati su tutti gli aspetti riguardanti questa problematica che è importante e che non può essere distinta da considerazioni di politica generale (maggior democrazia e maggior accesso popolare alle scelte di fondo dello Stato).

Fa presente che per il responsabile delle finanze cantonali, un meccanismo di questo tipo - visto solo dal profilo teorico - potrebbe sembrare attraente perché avrebbe in sé degli automatismi tali da rendere forse più difficile la spesa pubblica.

Sul piano pratico tuttavia sorgono molte perplessità e non possono essere nascosti i rischi cui si va incontro: esemplifica citando il caso del messaggio tra poco in discussione e riguardante il potenziamento del Centro cantonale di informatica che, per i crescenti e impellenti bisogni dello Stato, non potrebbe attendere l'iter previsto dalla mozione UDC per essere attuato. Come traspare sia dal messaggio che dal rapporto di maggioranza, risulta difficile essere concettualmente contrari in tutto e per tutto alla proposta UDC e a quella PSA: bisogna tuttavia tener conto di un precedente storico che è quello che è.

Per quanto riguarda le emozioni e i regionalismi (da qualcuno contestati), crede che di fronte alla penuria di mezzi a disposizione potrebbero facilmente sorgere delle opposizioni regionali per cui è necessario che le priorità e le scelte siano fatte a livello parlamentare (allude in particolare alle questioni varie).

In conclusione e dopo aver ribadito la sua opposizione a questa misura troppo severa, ricorda che la prima costituzione democratica era basata sul principio "nessuna tassazione senza la rappresentatività"; ora, nel nostro Stato, la rappresentatività è prerogativa del Parlamento che, se sa dimostrare misura ed oculatezza nelle proprie scelte, può operare nell'interesse del Paese senza ricorrere a una misura che, oltre ai vari rischi menzionati, presenta pure quello di demandare le decisioni importanti al 20/25% della popolazione, creando così una parvenza di democrazia.

ROSSI P., RELATORE DI MINORANZA - Partirà da due premesse importanti e tra loro concatenate.

Intanto esiste una differenza sostanziale tra la proposta contenuta nel rapporto di minoranza e quella iniziale formulata dalla deputazione UDC che non era vincolante e accettabile solo in quanto ipotesi di discussione.

Il PSA ha infatti ritenuto fin dall'inizio che si dovesse fissare un limite di spesa (oltre il quale far scattare il meccanismo del referendum finanziario obbligatorio) sufficientemente alto e tale da coprire unicamente quegli interventi che fossero di rilevanza per il tessuto economico-sociale del Cantone: cioè, anche per rispettare una ripartizione delle competenze tra i diversi elementi istituzionali (Consiglio di Stato, Gran Consiglio e popolo), e per evitare valanghe di votazioni, per non dar corpo ad antagonismi regionali e per scongiurare il pericolo di una disaffezione

ne del cittadino rispetto ai problemi che la gestione dello Stato solleva.

Per il suo gruppo si tratta di una questione di principio volta a sapere se l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio nella Costituzione cantonale rappresenti un'estensione dei diritti popolari e la creazione di uno strumento di migliore organizzazione dello Stato in materia di gestione finanziaria. E' chiaro che se oggi il Gran Consiglio rifiuta questo principio, si può facilmente presumere che esso sarà dimenticato per anni e non sarà ripreso neppure nell'ambito della revisione totale della Costituzione, semmai si farà.

Riassume gli argomenti principali che inducono il PSA a sostenere la tesi dell'introduzione di un referendum finanziario obbligatorio nei termini indicati nel rapporto di minoranza e cioè solo per spese qualificate.

Sembra dapprima importante sottolineare l'elemento della riduzione di una evidente scollatura tra governati e governanti che si manifesta sovente sia a livello federale che cantonale e a cui si può ovviare solo chiamando a maggior corresponsabilità il cittadino nella gestione dello Stato, rendendogli chiare quali sono le condizioni reali nelle quali si trova il Paese e dandogli la possibilità di operare delle scelte sia per quanto concerne le priorità negli interventi che il prezzo da pagare.

Al riguardo, si evidenzia un primo limite del referendum facoltativo già applicato: se si può infatti convenire che il limitato numero di firme richieste non rappresenta un ostacolo insuperabile, bisogna altresì riconoscere che questo traguardo può essere raggiunto solo da organizzazioni strutturate.

Una seconda constatazione - valida soprattutto per la sinistra - riguarda il fatto che una riforma e un miglioramento delle strutture dello Stato è impossibile senza un coinvolgimento responsabile del singolo cittadino che deve perciò essere abituato a prendere determinate decisioni e a pensare in termini non corporativi o regionalistici (e l'abitudine può venire solo dal confronto).

Un terzo elemento favorevole all'introduzione del referendum finanziario obbligatorio è individuabile nel fatto che esso è uno strumento di trasparenza nella gestione della vita pubblica perché obbliga il Parlamento a sviscerare tutte le motivazioni che concorrono alla formazione di una decisione, a portarle davanti all'opinione pubblica e a inserire ogni deliberazione in un quadro pianificatorio completo: è questo il solo modo per rendere evidente al Paese l'incastro e la complessità dei diversi interventi, superando così anche quei regionalismi cui accennava l'on. Generali.

Ed è in questo quadro pianificatorio più vasto, sancito da un voto popolare e pertanto molto più vincolante, che si gioca la necessità di riorientare la politica degli investimenti ricordata dall'on. Borella; in proposito, il referendum obbligatorio può rappresentare un contributo decisivo per un riordino metodologico del lavoro dello Stato e può essere uno strumento per imporre al Gran Consiglio un controllo di quelle spese minori non sottoposte al vaglio popolare e che potrebbero "glissare" senza la ne-

cessaria attenzione.

E' in quest'ultimo contesto che si palesano ulteriormente i limiti del referendum finanziario facoltativo: certe scelte (soprattutto in materia sanitaria e scolastica) operate dal Gran Consiglio fuori da una visione pianificatoria vincolante e aspramente criticate dal popolo sarebbero probabilmente state più compenstrate e più ponderate, se nella Costituzione fosse stato ancorato il principio del referendum obbligatorio.

In conclusione, non crede che vi sia contraddizione tra l'improrogabile necessità di un riordino finanziario e una maggiore partecipazione popolare alle scelte che esso impone, anzi.

E' tuttavia significativo che ad opporsi ad un maggior coinvolgimento della popolazione siano proprio i partiti di governo, mentre a chiedere più trasparenza nelle decisioni e una migliore corresponsabilizzazione del cittadino siano le forze d'opposizione! Ribadisce che ciò non significa svilire il Gran Consiglio delle sue competenze, ma ordinarle meglio all'interno del quadro istituzionale.

SGANZINI C., RELATORE DI MAGGIORANZA - Prima di entrare nel merito dell'odierno dibattito, ritiene opportuno rispondere a qualche velata critica formulata nei confronti di chi parla per il parere giuridico steso su invito del Consiglio di Stato, spiegandone il senso.

Detto rapporto era stato richiesto a seguito della mozione UDC ed aveva lo scopo di analizzare le diverse possibilità esistenti in questo campo e di segnalare le eventuali soluzioni adottabili nel caso in cui si fosse ritenuto di dar seguito alla mozione medesima. Come dimostrano le analisi, il messaggio e le odierne discussioni, si è di fronte a un problema che presenta due aspetti: uno prettamente tecnico e l'altro politico.

Dal profilo tecnico - come dimostrato dal fatto che ognuno dei 25 Cantoni confederati ha praticamente scelto una soluzione diversa che varia dal referendum finanziario obbligatorio quasi illimitato fino al referendum facoltativo alquanto ristretto - è altrettanto opinabile dire che questo strumento freni l'attività dello Stato o che sia il toccasana che permette di risolvere tutte le difficoltà.

In questa situazione, è pertanto evidente che la scelta non può ispirarsi all'aspetto tecnico del problema, ma doveva necessariamente rifarsi alla situazione politica nel nostro Cantone.

Ora sia l'ampia e necessaria consultazione che l'odierno dibattito hanno chiaramente dimostrato che una larghissima maggioranza dell'elettorato ticinese non sente e non ritiene al momento attuale necessaria o opportuna l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio: è una richiesta cui devono evidentemente adattarsi il Gran Consiglio, la Commissione e il relatore poiché non si può, soprattutto nell'ambito costituzionale, imporre al Paese una soluzione che non è sentita e non ha senso porre in votazione una proposta quasi sicuramente destinata ad essere respinta.

Ciò non toglie però che alcuni degli argomenti oggi sollevati debbano essere ugualmente discussi.

Si è detto in particolare che, negando il referendum obbligatorio, si vogliono negare dei diritti al cittadino.

Risponde a questa obiezione, facendo presente che fin che il referendum è limitato alle sole questioni finanziarie il discorso non sta e che, se si vogliono dare maggiori diritti e maggiori possibilità di intervento all'elettore, bisognerebbe introdurre - come già esiste in molti Cantoni - il referendum obbligatorio generalizzato per tutte le leggi.

Non entra però per il momento in discussione sulla necessità o sull'interesse dello Stato ad adottare un simile strumento, limitandosi a ricordare che non sempre le decisioni della base sono le più sagge o le più ponderate, anche se è giusto riconoscere che in democrazia la maggioranza ha comunque il diritto di scegliere il proprio destino.

La maggioranza della Commissione è dunque giunta alla conclusione che, al momento attuale, il referendum finanziario obbligatorio non possa essere proposto in votazione popolare.

Essa riconosce comunque all'UDC il merito di aver portato avanti il discorso su questo tema poiché nella situazione finanziaria e politica del nostro Cantone era giusto che se ne parlasse in Gran Consiglio, anche per avere delle posizioni chiare su uno strumento di fondamentale importanza nella gestione dello Stato.

Se oggi la questione deve essere accantonata, nulla impedisce di pensare che essa possa essere ripresa nel caso in cui le circostanze dovessero mutare.

La discussione è dichiarata chiusa.

Messe ai voti, le conclusioni del rapporto di maggioranza sono accolte con 54 voti favorevoli e 11 contrari; cade pertanto la proposta contenuta nel rapporto di minoranza.

Messaggio

numero	data	Dipartimento
4430	22 agosto 1995	ISTITUZIONI
Concerne		

concernente la mozione del 20 dicembre 1994 degli On. Giovanni Maria Staffieri e Carlo Danzi relativa alla revisione dell'art. 60 della Costituzione cantonale per l'introduzione del referendum obbligatorio in materia finanziaria

Onorevole Signor Presidente, onorevoli signore e signori Consiglieri,

ci preghiamo presentare il nostro rapporto, ai sensi dell'art. 54 cpv. 1 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, sulla mozione citata in ingresso, ripresa dall'On. Alberto Feitknecht.

I. OGGETTO DELLA MOZIONE

Con il presente atto parlamentare i mozionanti propongono di procedere a una modifica dell'art. 60 della Costituzione cantonale (Cost.) allo scopo di introdurre l'istituto del referendum finanziario obbligatorio per le spese pubbliche - definite - "più importanti". Essi postulano in particolare di riprendere - adattandola parzialmente e chiedendo altresì di far precedere detta modifica costituzionale alla revisione totale della Costituzione - la formulazione della norma proposta nel rapporto commissionato dal Consiglio di Stato all'Avv. Carlo Sganzini in relazione a una mozione di analogo contenuto già presentata nel 1978 dagli On. Staffieri, Pedrazzi e Maddalena; mozione che per il seguito il Gran Consiglio, aderendo alle conclusioni del relativo messaggio governativo e della maggioranza della Commissione della legislazione, aveva successivamente respinto nel giugno 1984.

La norma proposta dai mozionanti - nuovo art. 60 cpv. 2 Cost. - ha il seguente tenore:

Sono soggette a referendum finanziario obbligatorio le leggi e i decreti di qualsiasi natura, eccetto quelli imposti in applicazione del diritto federale:

- a) che importano una spesa superiore allo 0,5% di quella di gestione corrente dell'ultimo consuntivo;
- b) che importano una spesa superiore allo 0,1% di quella di gestione corrente dell'ultimo consuntivo per almeno 4 anni;
- c) che, indipendentemente dall'importo della spesa, non sono state approvate da almeno un terzo dei membri del Gran Consiglio;
- d) se lo chiede almeno un terzo dei membri del Gran Consiglio;

(gli attuali cpv. 2, 3 e 4 dell'art. 60 Cost. diverrebbero i cpv. 3, 4 e 5).

I mozionanti motivano l'atto parlamentare riproponendo sostanzialmente i medesimi obiettivi ed argomenti - da loro ritenuti meritevoli di intatta ed anzi ancor maggiore attenzione oggi, alla luce anche dell'attuale crisi economica di natura strutturale - già sviluppati nella mozione del 1978:

- l'estensione dei diritti politici del cittadino attraverso l'allargamento delle facoltà di controllo popolare sulle spese pubbliche più rilevanti e frequenti;
- lo stimolo, per Governo e Parlamento, ad un autocontrollo volto a frenare l'espansione sia della spesa che del debito pubblico;
- lo sviluppo dell'informazione dell'opinione pubblica sulle più importanti scelte finanziarie concernenti la gestione dello Stato per un migliore coinvolgimento e responsabilizzazione del cittadino nella formazione della volontà politica."

II. L'ESAME DELLA MOZIONE DEL 6 NOVEMBRE 1978

Come sopra accennato, il 6 novembre 1978 gli On. Staffieri, Pedrazzi e Maddalena avevano già presentato una mozione che invitava il Consiglio di Stato ad esaminare l'opportunità di modificare l'art. 60 Cost. introducendo il referendum finanziario obbligatorio per i decreti di qualsiasi natura che importassero una spesa superiore a 3 Mio. di fr. o una spesa annua superiore a fr. 100'000.- per almeno 10 anni, misura ritenuta necessaria "sia per la consistenza degli importi, sia per la loro frequenza, sia infine per l'agevolezza e l'impegno insufficientemente critico con i quali sono votati dal Gran Consiglio."

Come pure già anticipato, il Consiglio di Stato aveva allora ritenuto opportuno esaminare l'oggetto di tale mozione, che toccava i diritti politici del cittadino ed i suoi rapporti con gli organi dello Stato, non solo nell'ottica della situazione di crisi finanziaria di quel momento, ma anche e soprattutto analizzando i problemi ch'esso poneva "nel quadro delle sue radici storiche e degli sviluppi istituzionali del Paese."

In questo senso il Governo aveva quindi ritenuto di chiedere dapprima un parere giuridico all'Avv. Carlo Sganzi.

1. Il rapporto Sganzi

Detto rapporto, al quale si rinvia per completezza, dopo aver esaminato il tema del controllo della politica finanziaria dello Stato, la natura e le finalità dell'istituto del referendum, quello più specifico del referendum finanziario in Svizzera e gli ulteriori istituti collegati, combinati o sostitutivi dello stesso, aveva concluso all'opportunità di modificare l'art. 60 cpv. 2 Cost. con una disposizione del seguente tenore:

"Sono soggette a referendum obbligatorio le leggi e i decreti di qualsiasi natura che importano una spesa superiore allo 0,5% della somma di bilancio ordinario lordo o una spesa annua superiore allo 0,1% dello stesso per almeno quattro anni, nonché indipendentemente dall'importo della spesa, se essa non è stata approvata da almeno la metà dei membri del GC o se un terzo di essi lo chiede." (gli attuali cpv. 2, 3 e 4 divenivano i cpv. 3, 4 e 5).

Riportiamo qui di seguito alcune considerazioni svolte dall'Avv. Carlo Sganzi nelle conclusioni del proprio rapporto:

"L'ordinamento costituzionale del Cantone Ticino non conosce, ad eccezione di quanto vale per la riforma della Costituzione cantonale, che il referendum facoltativo dato per le leggi e i decreti di carattere obbligatorio generale che non sono dichiarati di natura urgente, nonché per le leggi e i decreti di qualsiasi natura che comportano una spesa superiore a 200'000.- o una spesa annua per almeno 4 anni superiore a 50'000.- franchi. Considerato che l'organizzazione di un referendum facoltativo pone delle difficoltà pratiche, che possono essere superate solo da chi dispone o può creare un'adeguata organizzazione, appare evidente che il controllo dell'attività del Parlamento e del Governo da parte dell'elettorato rimane assai ristretto.

Seguendo l'indirizzo della mozione, una maggiore responsabilizzazione dei cittadini, accompagnata all'effetto inibitorio sulla spesa pubblica che per esperienza ne deriverebbe, merita tuttavia di essere presa in considerazione, soprattutto nell'attuale drammatica situazione finanziaria del Cantone che, anche secondo le previsioni più ottimistiche, è destinata a protrarsi ancora per parecchio tempo.

Le soluzioni rispondenti alla tematica posta sono, come è stato illustrato sopra, molteplici e non vi è dubbio che ne potrebbero esistere anche delle altre. La scelta non può tuttavia solo tenere conto delle esigenze tecniche ma anche della nostra realtà politica, alla quale, a non aver dubbio, diverse scelte si urterebbero". Il rapporto esaminava quindi, scartandole, le possibilità di introdurre il referendum sul preventivo e l'obbligo di prevedere per tutte le leggi, per quanto riguarda sia le spese straordinarie che quelle ordinarie, la copertura delle spese che esse possono causare.

"...

La soluzione più confacente alla nostra situazione costituzionale e politica dovrebbe pertanto consistere nell'introduzione del referendum obbligatorio per le spese che superano una certa entità integrato con la richiesta di una maggioranza qualificata del GC, analogamente a quanto vale per i Comuni, e dando la possibilità a un determinato quorum del Parlamento di chiedere che l'atto in questione venga sottoposto a votazione popolare.

Il Parlamento sarebbe in questo modo maggiormente responsabilizzato e avrebbe inoltre, in situazioni dubbie, contestate o opinabili, la facoltà di deferire l'ultima decisione all'elettorato.

Il referendum obbligatorio deve essere disciplinato in modo tale che scatti a un livello di spesa sensibilmente superiore a quello che fa stato per il referendum facoltativo.

La soluzione proposta sarebbe completata nel senso che tutte le spese che eccedono i limiti del referendum facoltativo devono essere sottoposte a referendum obbligatorio se non sono approvate con la maggioranza assoluta dei membri del GC o se un terzo dei membri lo chiede."

2. Il messaggio del Consiglio di Stato

Sulla base pure degli spunti forniti dal rapporto elaborato dall'Avv. Carlo Sganzi, il Consiglio di Stato licenziava il 23 giugno 1982 il messaggio (n. 2616) sulla citata mozione.

In tale messaggio, al quale si rinvia per completezza, venivano approfonditamente esaminati l'istituto del referendum obbligatorio (ordinario e straordinario) e facoltativo (§ 3), il referendum legislativo e finanziario (§ 4), il regime del referendum finanziario negli altri Cantoni della Confederazione (§ 5) e l'evoluzione del diritto di referendum nel Cantone Ticino (§ 6).

Veniva quindi esposto l'esito della procedura di consultazione promossa dal Consiglio di Stato sull'opportunità di introdurre nella Costituzione cantonale il referendum finanziario obbligatorio (§ 7), consultazione estesa ai partiti politici, alle associazioni economiche, ai Comuni, ai patriziati e alle regioni: in particolare vi si faceva stato dell'adesione portata dall'Unione Democratica di Centro e dal Partito socialista autonomo e della posizione contraria formulata dagli altri enti consultati; nonché dell'avviso negativo espresso da tutti gli enti consultati alla possibilità di introdurre il diritto di referendum riconosciuto a una determinata frazione del Gran Consiglio risp. il referendum obbligatorio per leggi e decreti non accettati da un determinato quoziente del Parlamento (pagg. 12 e 13).

Il Consiglio di Stato, aderendo all'opinione preponderante emersa in sede di consultazione, giungeva quindi a proporre il mantenimento dell'ordinamento vigente, ritenendo sostanzialmente che il referendum obbligatorio non si sarebbe adattato all'evoluzione storica del nostro Cantone ed all'indirizzo della Costituzione cantonale; che il diritto di referendum facoltativo era già stato nel corso degli anni esteso a più riprese; che la soluzione proposta dalla mozione avrebbe portato ad un eccessivo numero di consultazioni popolari, ciò che avrebbe pure portato ad affievolire ulteriormente l'interesse della popolazione. Più precisamente il Consiglio di Stato aveva formulato le seguenti conclusioni (§ 8):

"a) un'eventuale modifica del diritto referendario dev'essere inquadrata nell'evoluzione storica del Paese.

Nel resto della Svizzera si è assistito nella seconda metà del secolo a una grande diffusione della democrazia diretta per mezzo dell'introduzione del referendum obbligatorio; nei decenni successivi vi è poi stata una tendenza a restringere gradualmente questo diritto, la cui fruizione implica oggi non più un maggior coinvolgimento della popolazione nelle decisioni statali, ma stanchezza nell'elettorato. Nel Ticino si è assistito invece a una progressiva estensione del referendum facoltativo, che ha trovato la sua formula attuale solo una trentina di anni fa. Appare quindi opportuno l'odierno ripensamento dell'istituzione del referendum, e una riflessione sull'eventualità di una sua ulteriore estensione.

b) Accanto all'eventuale modifica delle norme sul referendum deve essere imposta una rigida osservanza delle competenze del Gran Consiglio e del popolo, evitando l'elusione della clausola referendaria che si ha decidendo a livello esecutivo quello che sarebbe di competenza del Parlamento. Il Governo ha del resto adottato un'interpretazione più restrittiva che non in passato delle norme referendarie.

c) All'istituzione del referendum obbligatorio si oppongono ancora oggi gli argomenti che ne hanno determinato il rifiuto nel 1951. Si aggiunga il fatto che nel 1979, con un referendum per le spese non ricorrenti di 5 milioni di franchi e ricorrenti di 1 milione di franchi sarebbero state necessarie 21 votazioni popolari. Nel 1980 ne sarebbero occorse 7. L'adozione del referendum finanziario obbligatorio senza quello legislativo rappresenterebbe poi una certa contraddizione, poiché si esigerebbe la votazione popolare per oggetti importanti dal punto di vista finanziario, senza esigerla per quelli forse più importanti da altri punti di vista come ad esempio quello delle libertà individuali.

d) Poco opportuna sembra anche l'introduzione del referendum obbligatorio per decreti che non hanno ottenuto l'approvazione di una maggioranza qualificata del Gran Consiglio.

Se da una parte sembrerebbe utile una verifica popolare di una decisione parlamentare contestata, dall'altra si deve ammettere che l'importanza di una decisione non ha rapporti con il numero di voti con il quale è stata approvata.

e) All'introduzione di un automatismo che faccia scattare il referendum per ogni decisione presa a debole maggioranza sarebbe eventualmente da preferire il referendum facoltativo straordinario: esso permetterebbe di selezionare le decisioni importanti da sottoporre al popolo in base al giudizio di una frazione abbastanza importante del Gran Consiglio.

Nella procedura di consultazione il referendum facoltativo straordinario ha però incontrato l'opposizione generale, cosicché la riteniamo improponibile.

f) Dall'esame eseguito risulterebbe opportuno ristudiare la problematica del diritto d'urgenza. Si tralascia tuttavia di suggerire in questa sede proposte in merito, essendo l'oggetto attualmente allo studio da parte del gruppo di lavoro per la revisione della Costituzione Cantonale.

D'altronde le attuali norme non sembrano sollevare problemi immediati".

Nella seduta del 18 giugno 1984 il Gran Consiglio respingeva quindi a larga maggioranza la mozione, aderendo alle conclusioni del rapporto di maggioranza, che evidenziava come "nella realtà politica ticinese la necessità dell'introduzione del referendum obbligatorio non sembri sentita, benché abbia dato buona prova in parecchi altri Cantoni. In generale l'attuale disciplina fondata sul referendum facoltativo è considerata sufficiente a garanzia dei diritti fondamentali dell'elettorato. Considerato che la Costituzione deve essere l'espressione di un convincimento e di una volontà generale, una proposta di modifica della stessa che non si fondi su questi presupposti non può giustificarsi".

III. IL PROGETTO DI REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE CANTONALE (RAPPORTO DELLA COMMISSIONE RIGHETTI)

Il tema del referendum, e in particolare di quello finanziario obbligatorio, è stato nuovamente approfonditamente affrontato anche in sede di progetto di revisione totale della Costituzione cantonale. Il rapporto della speciale Commissione nominata dal Consiglio di Stato (presieduta dapprima dal compianto Dott. S. Crespi e poi dall'On. A. Righetti), pubblicato nel 1986 nell'edizione speciale della Rivista di diritto amministrativo ticinese (RDAT), dopo aver a sua volta esaminato l'istituto del referendum nel nostro Cantone (cfr. pag. 135 e segg., ad art. 46), concludeva analogamente negativamente sul tema dell'introduzione del referendum finanziario obbligatorio, concordando con le suesposte conclusioni del Gran Consiglio sulla mozione del 1978. La Commissione in particolare formulava le seguenti considerazioni:

"Il diritto di referendum può oggi essere esercitato molto più facilmente che nel 1883 e nel 1951, per diverse e concorrenti ragioni. Operazioni di raccolta di firme sono più facili per la rapidità e l'intensità delle comunicazioni fra una regione e l'altra del Cantone.

Il numero delle firme richiesto per una domanda di referendum è fortemente diminuito in termini relativi, malgrado l'aumento in cifre assolute da 5'000 a 7'000. Nel 1883 gli elettori erano circa 25'000. Una domanda di referendum doveva quindi essere sottoscritta dal 20% circa del corpo elettorale.

Nel 1951, anno d'introduzione del referendum finanziario, la percentuale era già scesa al 9,5%, il corpo elettorale essendo nel frattempo aumentato a 52'721 (votazione cantonale del 25 novembre 1951). Nel 1985 la percentuale, per il forte aumento del corpo elettorale con gli effetti cumulati dell'espansione demografica e della concessione del diritto di voto alla donna, è scesa al 4,4%: alle 7'000 firme richieste si contrappone un corpo elettorale di 162'454 cittadini (votazione cantonale dell'8 settembre 1985).

Per quanto concerne il referendum finanziario già è stato detto che, malgrado l'aumento delle cifre minime, esso può essere esercitato più facilmente che nel 1951, anno della sua introduzione. Non soltanto il numero delle firme richieste è, in termini relativi, inferiore, ma anche le cifre, in termini relativi, sono inferiori. Inoltre lo spazio di responsabilità del Gran Consiglio non deve essere eccessivamente ridotto, se non si vuole compromettere un rapporto equilibrato fra i diversi poteri dello Stato.

Per le stesse ragioni non v'è motivo per modificare il termine di 30 giorni dalla pubblicazione sul Foglio ufficiale per la presentazione della domanda di referendum appoggiata da 7'000 firme.

Per quanto concerne l'introduzione di maggioranze qualificate del Gran Consiglio, problema al quale si è accennato nel messaggio del Consiglio di Stato relativo alla mozione dell'Unione Democratica di Centro, la soluzione proposta dalla commissione è illustrata all'art. 62."

Nella successiva procedura di consultazione promossa dal Consiglio di Stato, ed il cui esito è stato descritto nel rapporto dipartimentale pubblicato nel settembre 1990 in una successiva edizione speciale della RDAT, solo l'Unione Democratica di Centro riproponeva nuovamente l'introduzione nella Costituzione cantonale dell'istituto in esame (cfr. pag. 56 - 57 e 81).

IV. IL PROGETTO DI REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE CANTONALE DEL 1994

Il progetto di revisione totale della Costituzione cantonale, presentato dal Consiglio di Stato con il messaggio del 20 dicembre 1994 (n. 4341) rinuncia infine a sua volta all'introduzione del referendum finanziario obbligatorio, aderendo alle conclusioni della Commissione Righetti e mantenendo quindi il solo diritto di referendum facoltativo, suddiviso in referendum per leggi e decreti legislativi di carattere generale, in referendum finanziario e in referendum per le convenzioni di diritto pubblico di carattere generale. Il numero delle firme per la domanda è rimasto, in una prima formulazione, immutato (settemila), mentre nella seconda (variante) è stato portato a quattordicimila; il diritto viene inoltre pure esteso ai Comuni. Per quanto riguarda il referendum finanziario, il progetto propone di ritoccare verso l'alto gli importi previsti dal progetto della Commissione Righetti, portandoli rispettivamente da fr. 500'000.- a fr. 1 Mio. per le spese uniche e da fr. 125'000.- a 250'000.- per le spese annue ricorrenti per almeno quattro anni (cfr. pag. 77 e 78, ad art. 45).

V. L'ISTITUTO DEL REFERENDUM FINANZIARIO OBBLIGATORIO NEGLI ALTRI CANTONI

Sulla base dell'esame dei relativi disposti costituzionali e delle informazioni raccolte presso gli altri Cantoni della Confederazione, risulta che il referendum finanziario obbligatorio non è previsto nei seguenti Cantoni:

- Ticino
- Berna (tolto con l'approvazione della nuova Costituzione cantonale)
- Zugo
- Basilea-Città
- Basilea-Campagna
- Argovia
- Ginevra
- Vaud
- Vallese

Da notare che oltre alla recente abrogazione di tale istituto nella Costituzione del Canton Berna, che va ad aggiungersi alla tendenza già evidenziata alla lett. a) delle conclusioni del messaggio n. 2616 del 23 giugno 1982 riportate al precedente p.to II. 2 (pag. 4), una proposta di revisione costituzionale di analogo contenuto è pure attualmente all'esame del Parlamento del Canton Svitto (vedi tabella seguente).

Negli altri Cantoni il referendum finanziario obbligatorio (da valutare anche in funzione dell'istituto della "Landsgemeinde" in alcuni di essi) è previsto per spese superiori ai seguenti importi:

Cantone	Referendum finanziario obbligatorio per	
	spese uniche superiori a (fr.)	spese annuali ricorrenti superiori a (fr.)
GR	5 Mio.	500'000.-
ZH	20 Mio.	2 Mio.
LU	25 Mio.	(a)
UR	500'000.-	50'000.- (10 anni)
OW	300'000.-	50'000.-
NW	250'000.-	50'000.-
FR	1 % (b)	-
SO	2 Mio.	200'000.-
SH	1 Mio.	100'000.-
AR	5 % (c)	5 % (c)
SG	10 Mio. fr.	1 Mio. fr. (10 anni)
TG	3 Mio. fr.	600'000.- fr.
JU	5 % (d)	5 % (d)
SZ (e)	250'000.-	50'000.-
GL	500'000.-	100'000.-
AI	500'000.-	100'000.- (5 anni)
NE	1,5 % (f)	1,5 % (f)

- a) per un totale di 25 Mio. di fr.
- b) delle uscite degli ultimi consuntivi
- c) "einer Steuereinheit" (revisione della Costituzione in vigore dal 1° maggio 1996)
- d) delle entrate degli ultimi preventivi
- e) è pendente in Parlamento una modifica della Costituzione cantonale per il passaggio generalizzato al referendum facoltativo
- f) delle entrate degli ultimi preventivi.

Si osserva che nel 1993 il limite di spesa proposto nella mozione si sarebbe fissato per le spese non ricorrenti (0,5 % della spesa di gestione corrente dell'ultimo consuntivo) a ca. 9,5 Mio di fr. (comportando 15 votazioni popolari); nel 1994 a ca. 9,9 Mio di fr. (10).

VI. CONCLUSIONE

Tenuto conto degli approfondimenti già eseguiti nell'ambito della discussione della mozione del 1978, del relativo esito granconsigliare, del fatto che tali conclusioni sono state nuovamente confermate in sede di elaborazione del progetto di revisione totale della Costituzione cantonale nonché di relativa - estesa - consultazione, il Consiglio di Stato, approvando il messaggio concernente il progetto di revisione totale della Costituzione del 20 dicembre 1994, si è già chiaramente espresso per la conferma della rinuncia all'introduzione del referendum finanziario obbligatorio.

Ciò ritenuto, il Consiglio di Stato, riproponendo l'ordinamento previsto nel progetto di revisione totale della Costituzione cantonale, propone di respingere la presente mozione e che la stessa venga trattata nell'ambito dell'esame del citato messaggio n. 4341 del 20 dicembre 1994.

Vogliate gradire, Onorevole Signor Presidente, onorevoli signore e signori Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, A. Pedrazzini
p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
4430 R1	14 febbraio 1996	ISTITUZIONI

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici
sul messaggio 22 agosto 1995 concernente la mozione 20 dicembre
1994 degli on. Giovanni Maria Staffieri e Carlo Danzi relativa alla revisione dell'art. 60 della Costituzione cantonale per l'introduzione del referendum obbligatorio in materia finanziaria**

1. Con una mozione presentata il 20 dicembre 1994 i deputati dell'Unione democratica di centro Giovanni Maria Staffieri e Carlo Danzi hanno chiesto l'introduzione del referendum obbligatorio in materia finanziaria, ossia "il controllo obbligatorio a livello popolare per le spese pubbliche di maggiore portata e per quelle più frequenti".
A tale scopo hanno proposto l'inserimento nell'articolo 60 della Costituzione cantonale, l'articolo che disciplina il diritto di referendum, di un nuovo capoverso secondo del seguente tenore:

"Sono soggette a referendum obbligatorio le leggi e i decreti di qualsiasi natura, eccetto quelli imposti in applicazione del diritto federale:

- a) che importano una spesa superiore allo 0,5% di quella di gestione corrente dell'ultimo consuntivo;
- b) che importano una spesa superiore allo 0,1% di quella di gestione corrente dell'ultimo consuntivo per almeno 4 anni;
- c) che, indipendentemente dall'importo della spesa, non sono state approvate da almeno un terzo dei membri del Gran Consiglio;
- d) se lo chiede almeno un terzo dei membri del Gran Consiglio."

Gli attuali cpv. 2, 3 e 4 del precitato articolo diventano cpv. 3, 4 e 5.

Gli autori indicano in questi termini le motivazioni politiche della mozione:

- "a) l'estensione dei diritti politici del cittadino attraverso l'allargamento delle facoltà di controllo popolare sulle spese pubbliche più rilevanti e frequenti;
- b) lo stimolo, per Governo e Parlamento, ad un autocontrollo volto a frenare l'espansione sia della spesa che del debito pubblico;
- c) lo sviluppo dell'informazione dell'opinione pubblica sulle più importanti scelte finanziarie concernenti la gestione dello Stato per un migliore coinvolgimento e responsabilizzazione del cittadino nella formazione della volontà politica".

Essi affermano inoltre che l'esigenza dell'introduzione del referendum finanziario obbligatorio è accresciuta "oggi che lo Stato deve affrontare le difficoltà finanziarie derivanti da una crisi economica strutturale (e non congiunturale) generalizzata."

2. Giovanni Maria Staffieri e Carlo Danzi non fanno più parte del Gran Consiglio avendo rinunciato a ripresentarsi come candidati alle elezioni del 2 aprile 1995. Secondo l'art. 60 cpv. 2 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, le iniziative e le mozioni i cui firmatari non sono più membri del Gran Consiglio sono stralciate, salvo che esse siano riprese da altri deputati. L'on. Ulrico Feitknecht ha dichiarato di riprendere la mozione Staffieri-Danzi, che pertanto deve essere esaminata secondo la procedura prevista dall'art. 54 della precitata legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato ha presentato il suo rapporto al Gran Consiglio con il messaggio 22 agosto 1995. In esso si rileva anzitutto che il problema era già stato trattato nell'ambito dell'esame di una mozione presentata il 6 novembre 1978 dagli onorevoli Staffieri, Pedrazzi e Maddalena. Dopo aver chiesto un parere giuridico all'avv. Carlo Sganzi e dopo aver proceduto a una consultazione che aveva evidenziato un chiaro orientamento negativo, il Consiglio di Stato aveva chiesto, con messaggio 23 giugno 1982, il rigetto della mozione.
- In particolare era stato allora rilevato quanto segue:
- "All'istituzione del referendum obbligatorio si oppongono ancora oggi gli argomenti che ne hanno determinato il rifiuto nel 1951. Si aggiunga il fatto che nel 1979, con un referendum per le spese non ricorrenti di 5 milioni di franchi e ricorrenti di 1 milione di franchi sarebbero state necessarie 21 votazioni popolari. Nel 1980 ne sarebbero occorse 7. L'adozione del referendum finanziario obbligatorio senza quello legislativo rappresenterebbe poi una certa contraddizione, poiché si esigerebbe la votazione popolare per oggetti importanti dal punto di vista finanziario, senza esigerla per quelli forse più importanti da altri punti di vista come ad esempio quello delle libertà individuali."
- Nella seduta del 18 giugno 1984 il Gran Consiglio aveva respinto a larga maggioranza la mozione, aderendo alle conclusioni del rapporto di maggioranza della Commissione della legislazione, secondo cui "in generale l'attuale disciplina fondata sul referendum facoltativo è considerata sufficiente a garanzia dei diritti fondamentali dell'elettorato." Il Consiglio di Stato ricorda poi che la Commissione incaricata di elaborare il progetto di una nuova Costituzione cantonale si è pronunciata, nel suo rapporto 25 marzo 1986, contro l'introduzione del referendum obbligatorio. Le stesse conclusioni sono scaturite dalla consultazione promossa dal Consiglio di Stato su detto progetto di nuova Costituzione. Soltanto l'Unione democratica di centro si è espressa favorevolmente.
- Anche il progetto di nuova Costituzione presentato dal Consiglio di Stato al Gran Consiglio il 20 dicembre 1994 rinuncia all'introduzione del referendum obbligatorio allineandosi alle conclusioni della Commissione di studio.
- Infine il messaggio avverte che il referendum finanziario obbligatorio è stato recentemente soppresso nel Canton Berna e che una proposta di soppressione è all'esame nel Canton Svitto. Concludendo il Consiglio di Stato propone di respingere la mozione.
3. La Commissione ha ascoltato nella seduta del 5 dicembre 1995 l'on. Ulrico Feitknecht. Egli ha confermato i motivi esposti nel testo della mozione. Ha aggiunto che il referendum finanziario obbligatorio avrebbe permesso un giudizio popolare sulla legge sull'università.
- Nella seduta del 17 gennaio la Commissione ha proceduto a un'ampia discussione sul merito del problema. Con 11 voti contro 4 la Commissione ha deciso di proporre al Gran Consiglio il rigetto della mozione, in armonia quindi con la tesi del Consiglio di Stato.

4. L'attuale ordinamento costituzionale in materia di referendum risale - con l'eccezione della modificazione, decisa nel 1970, del numero delle firme necessarie, di cui ancora si dirà - al 15 aprile 1951.
- Il referendum legislativo facoltativo è stato introdotto nel 1883. Esso è oggi disciplinato dal primo capoverso dell'art. 60 della Costituzione cantonale, ripreso all'art. 22 cpv. 1 della legge sull'iniziativa popolare, sul referendum e sulla revoca del Consiglio di Stato, secondo cui il referendum può essere proposto per "le leggi e i decreti legislativi di carattere obbligatorio generale".
- Con la riforma costituzionale del 1892 è stata introdotta una prima forma di referendum finanziario facoltativo per i decreti che comportano una spesa superiore a fr. 200'000.--.
- Nel 1951 il referendum finanziario è stato perfezionato ed esteso, con l'applicazione alle spese ricorrenti superiori a fr. 50'000.--, con l'applicazione ai decreti di qualsiasi natura e non solo ai decreti di carattere obbligatorio generale e con una rigorosa limitazione della clausola dell'urgenza.
- Il referendum finanziario facoltativo è oggi disciplinato dal secondo capoverso dell'art. 60 della Costituzione cantonale, ripreso all'art. 22 cpv. 2 della legge sopracitata, secondo cui il referendum può essere proposto per "le leggi e i decreti di qualsiasi natura che importano una spesa superiore a fr. 200'000.-- o una spesa annua superiore a fr. 50'000.-- per almeno quattro anni".
- La scelta è avvenuta nella forma di un controprogetto a un'iniziativa popolare che chiedeva l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio per spese superiori a fr. 400'000.--. Nella votazione dell'8 aprile 1951 i cittadini hanno preferito il controprogetto (5'031 voti) all'iniziativa (1'999 voti). Poi nella votazione del 15 aprile 1951 i cittadini hanno dato la loro definitiva approvazione al controprogetto con 8'563 sì contro 2'065 no.
- La Commissione è convinta che il sistema del referendum facoltativo, legislativo e finanziario, nella formula adottata nel 1951, offre ampie possibilità di diretta partecipazione popolare alle scelte importanti del paese e ampie possibilità di controllo popolare della spesa pubblica. Il sistema ha dato buona prova come appare dall'esperienza acquisita sull'arco di 45 anni. Ha consentito la verifica popolare su un numero rilevante di leggi e decreti. Complessivamente, tra l'aprile 1951 e il dicembre 1995, vi sono state in Ticino 19 votazioni popolari a seguito di referendum legislativo o finanziario.
- Se un'osservazione deve essere fatta, essa è di segno opposto agli obiettivi degli autori della mozione, ed è relativa al fatto che, per il cambiamento della situazione, il referendum finanziario è oggi molto più esteso rispetto al 1951 e l'esercizio del diritto di referendum in genere, sia legislativo sia finanziario, è oggi molto più facile sempre rispetto al 1951.
- I limiti di spesa per il referendum finanziario stabiliti nel 1951 - fr. 200'000.-- per le spese uniche (cifra questa che risale, come si è visto, addirittura al 1892) e fr. 50'000.-- per le spese ricorrenti - non sono mai stati modificati. Nel frattempo però il valore della moneta è diminuito in grande misura.
- Assumendo il valore base di 100 punti per il mese di agosto 1939, allo scoppio della seconda guerra mondiale, l'indice del costo della vita era di 164,5 punti nell'aprile 1951. E' salito a 676 punti a fine 1995. Il rapporto tra il valore del franco nel 1951 e il valore attuale del franco supera il rapporto 4:1. Per conservare i parametri del 1951, i limiti di spesa avrebbero dovuto essere innalzati a più di 800'000.-- fr. per le spese uniche e a più di fr. 200'000.-- per le spese ricorrenti. In altre parole oggi si esercita il referendum finanziario facoltativo come se il popolo nel 1951 avesse fissato il limite per le spese uniche a fr. 48'000.-- anziché fr. 200'000.-- e il limite per le spese ricorrenti a fr. 12'000.-- anziché fr. 50'000.--.
- A uguali conclusioni si giunge nel confronto tra il volume di spesa dello Stato nel 1951 e il volume di spesa dello Stato nel 1995.

Nel 1951 avevano diritto di voto in Ticino 52'000 cittadini. Oggi, per la concessione del diritto di voto alla donna e per il forte aumento della popolazione, sono iscritti in catalogo 191'000 cittadini. Il numero degli elettori è quindi quasi quadruplicato.

Nello stesso tempo il numero delle firme richieste per la domanda di referendum è stato aumentato, con la riforma costituzionale adottata dal popolo il 31 maggio 1970, giustificata dall'introduzione del diritto di voto alla donna, decisa l'anno prima, da cinquemila a settemila.

Ciò significa che nel 1951 per proporre un referendum occorreva raccogliere le firme di un numero di cittadini corrispondente al 9,5% del corpo elettorale, e che oggi invece bastano le firme di un numero di cittadini corrispondente al 3,7 % del corpo elettorale. Si può ancora ricordare che nel 1883 gli elettori erano 25'000 e che la domanda di referendum doveva allora essere sottoscritta dal 20% del corpo elettorale, poiché già erano richieste 5'000 firme.

5. Il Gran Consiglio si è espresso l'ultima volta sul tema il 18 giugno 1984 respingendo una mozione già allora presentata dai deputati dell'Unione democratica di centro, che voleva assoggettare obbligatoriamente alla votazione popolare "i decreti di qualsiasi natura che importano una spesa superiore a 3 milioni di franchi o una spesa annua superiore a franchi 100'000.— per almeno 10 anni".

La decisione è stata presa dopo un esame approfondito, nella Commissione della legislazione e nel plenum, e in termini numerici chiari: 54 no, 11 sì.

Come rileva il Consiglio di Stato, gli studi successivi alla decisione del 1984 non conducono a conclusioni diverse.

La Commissione incaricata di elaborare il progetto di una nuova Costituzione cantonale si è espressa contro il referendum finanziario obbligatorio.

Nella procedura di consultazione su detto progetto si è manifestato un chiaro orientamento negativo, con l'unica eccezione del sì dell'Unione democratica di centro.

Il Consiglio di Stato, che già aveva combattuto la mozione caduta nel 1984, ha confermato il giudizio negativo sull'ipotesi di referendum finanziario obbligatorio con il proprio progetto di nuova Costituzione, presentato con messaggio 20 dicembre 1994, e con il rapporto 22 agosto 1995 sulla nuova mozione.

6. Nel nostro ordinamento politico riveste grande importanza un rapporto equilibrato tra i diversi poteri dello Stato. Questa esigenza vale anche nei rapporti tra il Gran Consiglio e il popolo.

Oggi questo rapporto può dirsi equilibrato. La Costituzione e le leggi assegnano al Gran Consiglio ampie competenze decisionali e ampie competenze di vigilanza sull'attività dello Stato. D'altra parte, attraverso lo strumento del referendum facoltativo - legislativo e finanziario - e lo strumento dell'iniziativa popolare, i cittadini dispongono di un importante spazio per verificare le scelte del Gran Consiglio, per stimolarne l'attività, per determinare direttamente talune scelte, per controllare la spesa pubblica.

Il passaggio dal referendum facoltativo al referendum obbligatorio provocherebbe inevitabilmente una profonda alterazione del rapporto tra il Gran Consiglio e il popolo, con una forte svalutazione della funzione istituzionale e della responsabilità del Gran Consiglio, proprio mentre è avvertito il bisogno di rafforzarne il ruolo, la centralità.

Sarebbe anche alterato il rapporto tra due strumenti di intervento popolare con finalità diverse e in un certo senso opposte: il referendum quale strumento per far cadere una legge o un decreto legislativo, quindi strumento di impedimento o comunque di freno; l'iniziativa quale strumento per adottare una legge o un decreto legislativo, quindi strumento di proposta.

Il referendum finanziario obbligatorio conferirebbe un peso eccessivo allo strumento di impedimento rispetto allo strumento di proposta.

Come rilevato già nel messaggio del 1982 e in atti successivi sarebbe rallentato il processo di preparazione delle decisioni politiche, proprio quando cresce il bisogno di risposte in tempi brevi alle nuove esigenze, sarebbe rimessa continuamente in forse la pianificazione politica a medio e a lungo termine, sarebbero frenate le iniziative politiche più qualificanti, più illuminate.

E concettualmente il referendum è un diritto e non un dovere. E' un dovere in materia costituzionale per l'imperiosa esigenza del consenso popolare sui contenuti della Costituzione, la carta fondamentale che fissa i fondamenti dello Stato.

E' vero che il referendum obbligatorio è conosciuto da parecchi Cantoni, ma non si può ignorare il fatto che ogni Cantone ha una sua storia e sue tradizioni. Come avverte il Consiglio di Stato nel suo messaggio, in alcuni Cantoni il referendum obbligatorio è una derivazione della Landsgemeinde.

Comunque, come pure avverte il Consiglio di Stato, sono in atto ripensamenti in questa materia. Il Canton Berna ha abolito il referendum obbligatorio con la nuova Costituzione cantonale adottata dal popolo il 6 giugno 1993. Nel Canton Svitto l'ipotesi dell'abolizione è all'esame.

Alcuni Cantoni hanno proceduto o stanno procedendo all'innalzamento dei limiti delle spese soggette al referendum obbligatorio.

7. Il referendum finanziario obbligatorio avrebbe inevitabilmente l'effetto di aumentare il numero delle votazioni popolari.

L'abbinamento di temi sarebbe possibile soltanto in misura molto limitata, dovendo essere rispettate le norme costituzionali, l'art. 60 cpv. 4 e l'art. 62, le quali impongono che la votazione in materia di referendum abbia luogo entro sessanta giorni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda.

Il Consiglio di Stato rileva nel suo messaggio che il limite di spesa proposto dalla mozione, che farebbe scattare il meccanismo del referendum, sarebbe stato per le spese non ricorrenti (0,5% della spesa di gestione corrente dell'ultimo consuntivo) circa 9,5 milioni di franchi nel 1993 e circa 9,9 milioni di franchi nel 1994. Per le spese correnti il limite di spesa proposto dalla mozione è cinque volte inferiore (0,1% della spesa di gestione corrente dell'ultimo consuntivo). Nel suo messaggio il Consiglio di Stato avverte poi che, in base ai limiti di spesa proposti dalla mozione, vi sarebbero state 15 votazioni popolari nel 1993 e 10 votazioni popolari nel 1994.

La Commissione ha chiesto al Consiglio di Stato di completare l'informazione, indicando il numero delle votazioni popolari e i temi di queste votazioni sull'arco degli ultimi cinque anni (1990-1994). Il Consiglio di Stato ha fornito i dati richiesti con il documento allegato al rapporto della Commissione.

Dallo stesso risulta anzitutto che vi sarebbero state molte votazioni popolari. Molto indicativo è poi l'elenco dei temi. Appare chiaramente che sarebbero stati oggetto di votazione popolare anche crediti di scarsa rilevanza politica o che comunque non avevano suscitato particolare contrasto in Gran Consiglio.

La Commissione è convinta che la frequente sollecitazione del corpo elettorale, spesso per temi di scarso significato politico, non può che far crescere l'astensionismo, non può che favorire la disaffezione del cittadino agli strumenti della democrazia diretta e in genere alla politica, con effetti molto negativi.

E' manifesto poi lo squilibrio tra il referendum legislativo e il referendum finanziario. Si voterebbe obbligatoriamente su decreti di scarsa rilevanza politica, soltanto perché comportano una spesa. Non si voterebbe, salvo richiesta di settemila cittadini, su leggi di grande portata politica e civile. Basti citare alcuni esempi, con riferimento a importanti decisioni prese dal Gran Consiglio negli ultimi anni: la legge organica comunale, il codice di procedura penale, la legge di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio, la legge sanitaria, la legge tributaria e verosimilmente la legge sulla scuola.

Si deve ancora rilevare che in realtà il numero delle votazioni popolari sarebbe maggiore di quanto indicato. Infatti la mozione non si limita a proporre il referendum obbligatorio quando sono superati i limiti citati delle spese uniche e delle spese ricorrenti, ma prevede il referendum obbligatorio in due altri casi. La votazione popolare dovrebbe aver luogo, indipendentemente dall'ammontare della spesa, su tutte le leggi e su tutti i decreti di qualsiasi natura non approvati da almeno un terzo dei membri del Gran Consiglio. La votazione popolare dovrebbe pure aver luogo ogni qualvolta lo chiede un terzo dei membri del Gran Consiglio.

Questi due criteri devono essere rifiutati, sia per il prevedibile effetto, non quantificabile oggi, di aumento del numero delle votazioni popolari, sia per l'effetto comparabile all'introduzione di un diritto di veto, non rispettoso di un corretto rapporto tra una maggioranza e una minoranza su singoli oggetti. Sarebbe esasperata la ricerca di compromessi a sfavore di chiari indirizzi.

8. Infine la Commissione non può nascondere la sua preoccupazione per un altro prevedibile effetto del referendum finanziario obbligatorio.

Vi sono fondati motivi per ritenere che sarebbe turbato l'equilibrio regionale, il rapporto di solidarietà tra le regioni e tra i comuni, in particolare tra le regioni urbane e semiurbane e le regioni periferiche della campagna e della montagna, tra i comuni di diversa condizione finanziaria.

Considerato il numero molto più alto di cittadini residenti nelle regioni urbane e semiurbane rispetto al numero di cittadini residenti nelle regioni periferiche e considerata la collisione di interessi, è alto il rischio, in caso di votazione popolare obbligatoria, di un mancato riconoscimento delle ragioni di solidarietà che giustificano opere pubbliche e interventi di sostegno nelle regioni periferiche e meno popolate del Cantone, opere e interventi che per queste regioni sono condizione di sopravvivenza e di sicurezza.

Si pensi agli interventi per migliorare le vie di comunicazione; agli interventi contro i pericoli naturali, in particolare in materia forestale e idrica; agli interventi di miglioria del suolo; agli interventi di promozione economica, ad esempio nel settore del turismo.

Recenti espressioni e manifestazioni inducono a non sottovalutare questo rischio. Soltanto una forte solidarietà regionale può garantire una ordinata convivenza nel Cantone.

Questo argomento ha già avuto grande peso nel rifiuto del referendum finanziario obbligatorio nelle discussioni svoltesi nel 1950-1951.

9. Per le ragioni esposte la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita il Gran Consiglio a respingere la mozione 20 dicembre 1994 Staffieri-Danzi.

Per la maggioranza della Commissione speciale:

Argante Righetti, relatore

Adobati - Bergonzoli E. - Bernasconi -

Gendotti - Jelmini - Lepori Colombo - Menghetti -

Nosedà - Nova, con riserva - Zappa

REFERENDUM OBBLIGATORIO IN MATERIA FINANZIARIA

Norma proposta:

“sono soggette a referendum finanziario obbligatorio le leggi e i decreti di qualsiasi natura, eccetto quelli imposti in applicazione del diritto federale”

- A. che importano una spesa superiore allo 0,5 % di quella di gestione corrente dell'ultimo consuntivo;
B. che importano una spesa superiore allo 0,1 % di quella di gestione corrente dell'ultimo consuntivo per almeno 4 anni;

Tab. 1 Verifica limite di spesa in relazione alla spesa di gestione corrente ultimo consuntivo per il periodo 1990-1994

ANNO	SPESA GESTIONE CORRENTE	CASO A 0,5 %	CASO B 0,1%
1990	fr. 1'497'926'124.--	7,5 milioni ca.	1,5 milioni ca.
1991	fr. 1'614'380'110.--	8 milioni	1,6 milioni
1992	fr. 1'798'687'922.--	9 milioni	1,8 milioni
1993	fr. 1'906'345'879.--	9,5 milioni	1,9 milioni
1994	fr. 1'979'304'315.--	9,9 milioni	2 milioni

Tab. 2. Tipo e numero oggetti per i quali si sarebbe dovuto votare nel periodo 1990-1994

DECRETO O LEGGE	CASO	AMMONTARE STANZIATO	FOGLIO UFFICIALE
ANNO 1990			
1. DL sulla costituzione della Fondazione per l'orchestra della Svizzera italiana	B	sussidio annuo fr. 2'900'000.--	F.U nr. 100
2. DL concernente la richiesta di crediti supplementari relativi ad opere stradali, al ripristino di opere danneggiate da eventi naturali ed ai lavori di costruzione di un prefabbricato in via C. Ghiringhelli (nuove sedi DPC - Sezione stabili)	A	Fr. 24'000'000.-- ca.	F.U nr. 89
3. DL conc. la concessione di un credito di fr. 50'328'087 necessario al finanziamento dei lavori di ripristino relativi a strade e manufatti danneggiati dalle alluvioni nell'estate del 1987 e da successivi eventi naturali, compresa una prima parte di opere di premunizione (del 24.9.1990)	A	fr. 50'328'087.--	F.U nr. 89
4. DL conc. lo stanziamento di un credito per il sussidiamento di tronchi di canalizzazione per l'evacuazione delle acque luride, approvate nel 1989, riguardanti 70 comuni	A	fr. 12'773'742.--	F.U nr. 89
5. DL conc. la concessione di un credito per la costruzione della scuola media di Pregassona	A	fr. 23'573'000.--	F.U nr. 64
6. DL conc. lo stanziamento di un credito per migliorie stradali (1989-1990) - conservazione del patrimonio stradale cantonale	A	fr. 8'000'000.--	F.U. nr. 61
7. DL concernente lo stanziamento di un credito quadro per la sistemazione delle	A	fr. 26'000'000.--	F.U. nr. 61

pavimentazioni e dei cigli sulle strade cantonali			
8. DL concernente la conc. di un credito per la completazione della Scuola media di Cadenazzo	A	fr. 9'329'500.--	F.U. nr. 49
9. DL conc. la concessione di un credito per la completazione dello stabile esistente e la costruzione di due palestre/sala multiuso della Scuola media di Stabio	A	fr. 9'556'671.--	F.U. nr. 37
10. DL conc. la conc. di un credito per il sussidiamento di un primo pacchetto di opere di arginatura conseguenti agli eventi alluvionali del 18/19.7 e 24/25.8.1987	A	fr. 8'259'890.--	F.U. nr. 37
ANNO 1991			
1. DL conc. lo stanziamento di un credito per il sussidiamento di tronchi di canalizzazione per l'evacuazione delle acque luride, approvate nel 1990, riguardanti 63 Comuni	A	fr. 14'694'442.--	F.U. nr. 100
2. Legge della scuola	B	vedi consuntivi x borse di studio	F.U. nr. 70
3. DL conc. lo stanziamento di un credito quadro per progettazioni e interventi di miglioria a favore della sicurezza stradale e del trasporto pubblico, nell'ambito del "Piano di pronto intervento" tracciato dalla Comm. intercomunale dei trasporti del Luganese.	A	fr. 10'000'000.--	F.U. nr. 37
4. DL conc. lo stanziamento di un credito quadro per la sistemazione delle pavimentazioni e dei cigli sulle strade cantonali durante il biennio 1991-1992	A	fr. 25'000'000.--	F.U. nr. 37
5. DL conc. la concessione di un credito per la costruzione del Centro professionale polifunzionale di Biasca	A	fr. 35'337'000.--	F. U. nr. 36
6. DL conc. la concessione di un credito per la completazione dello stabile esistente della Scuola media di Tesserete	A	fr. 8'769'000.--	F.U. nr. 36
7. DL conc. l'approvazione dei progetti d'intervento globale in valle Rovana, la conc. del relativo credito quadro e lo stanziamento dei crediti d'opera per la prima fase dei lavori di sistemazione delle frane di Campo Valle Maggia, Cerentino e Vardes, per le opere forestali e stradali e geotecniche ad esse collegate	A	fr. 58'000'000.--	F.U. nr. 36
8. DL conc. la richiesta di un credito suppletorio necessario per la messa a dimora del materiale esuberante proveniente dagli scavi annessi ai lavori di costruzione della circonvallazione di Locarno-Muralto-Minusio eseguita nell'ambito del Piano viario Locarnese	A	fr. 15'500'000.--	F.U. nr. 36
9. Legge delle biblioteche	B	Gestione annuale delle 4 biblioteche cantonali	F.U. nr. 36
10. Legge sulla rivalutazione reale degli stipendi e delle pensioni	A/B	spese di rivalutazione nuove classi organico ?	F.U. nr. 8
11. DL conc lo stanziamento di un credito per il sussidiamento delle opere di ampliamento e potenziamento dell'impianto di depurazione del Consorzio di Lugano e dintorni	A	fr. 29'097'368.--	F.U. nr. 6
12. DL conc. lo stanziamento di un credito a favore dell'Ente per lo smaltimento dei rifiuti del sottoceneri per il sussidiamento delle opere	A	fr. 10'829'000.--	F.U. nr. 6

della tappa 0 e delle opere preliminari della tappa 1 relative alla realizz. della discarica di classe III nella Valle della Motta e delle opere di realizzazione dell'allacciamento ferroviario tra Bioggio e Valle della Motta			
ANNO 1992			
1. DL conc. l'adesione del Cantone Ticino all'accordo intercantonale sulla partecipazione al finanziamento delle Università	B	vedi conto Gestione corrente Dipartimento istruzione e cultura	F.U. nr. 97
2. DL conc. la richiesta di un credito suppletorio necessario per la realizz. della circonvallazione di Ascona - galleria del Cantonaccio	A	fr. 16'000'000.--	F.U. nr. 88
3. Legge sulla formazione professionale del 24.5.1984 (modifica)	B	? contributi annui spese formaz. professionale Divisione form. professionale	F.U. nr. 9
ANNO 1993			
1. DL conc. lo stanziamento di un credito quadro per la concessione nel periodo 93-95 degli aiuti previsti dalla Legge di applicazione e di complemento della Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane del 17.10.77.	A	fr. 50'000'000.--	F. U. nr. 101
2. DL conc. la concessione di un credito quadro per la realizzazione del programma di miglioramento della Ferrovia Lugano-Ponte Tresa (FLP) nell'ambito del VIII credito quadro federale a favore delle imprese di trasporto concessionarie(93-97) approvato dall'Assemblea federale con decreto del 16.12.92	A	12'905'620.--	F.U. nr. 62
3. DL conc. l'assegnazione degli aiuti cantonali alla Airole-Pescium Impianti turistici SA per la ristrutturazione e il potenziamento degli impianti di risalita della Stazione sciistica di Airole	A	fr. 25'000'000.--	F.U. nr. 62
4. DL conc. lo stanziamento di un credito per la costruzione della nuova sede della scuola media di Lugano-Besso	A	fr. 17'978'000.--	F.U. nr. 62
5. DL conc. l'acquisto, mediante permuta e conguaglio, dei terreni destinati a insediamenti scolastici nel Comune di Viganella	A	fr. 10'014'000.--	F.U. nr. 51-52
6. DL concernente lo stanziamento dell'importo complessivo massimo di aiuti finanziari ad aziende industriali nel 1993 e 1994	B	fr. 6'000'000.--	
7. DL conc. lo stanziamento di un nuovo credito quadro per interventi di rifacimento e di risanamento di manufatti nell'ambito della conservazione del patrimonio stradale periodo 93-95	A	fr. 22'000'000.--	F.U. nr. 51-52
8. DL conc. lo stanziamento di un secondo credito quadro per interventi di miglioria a favore della sicurezza stradale nell'ambito del Piano di pronto intervento tracciato dalla Commissione intercomunale dei trasporti del luganese	A	fr. 10'000'000.--	F.U. nr. 44
9. DL conc. la richiesta di un credito d'investimento relativi all'edificazione del nuovo stabile per il CCI in zona Colombaia a Bellinzona	A	fr. 31'800'000.--	F.U. nr. 34

10. DL conc. lo stanziamento di un credito per la realizzazione del cunicolo di drenaggio sotto Campo/Cimalmotto	A	fr. 13'200'000.--	F.U. nr. 34
11. DL conc. lo stanziamento di un credito quadro per la concessione 93-96 di sussidi per l'attuazione della legge sull'abitazione del 22.10.85	A	fr. 25'000'000.--	F.U. nr. 24
12. DL conc. lo stanziamento di un credito quadro per migliorie stradali, nell'ambito della conservazione del patrimonio stradale cantonale biennio 93-94	A	fr. 10'250'000.--	F.U. nr. 24
13. DL conc. lo stanziamento di un credito quadro per la sistemazione delle pavimentazioni e dei cigli sulle strade cantonali biennio 93-94	A	fr. 25'000'000.--	F.U. nr. 24
14. DL conc. lo stanziamento di un credito per il sussidiamento di tronchi di canalizzazione per l'evacuazione delle acque luride, approvati nel 1991, riguardanti 63 comuni e per opere diverse dei Consorzi dep. acque di Locarno e dintorni e di Maggia-Aurigeno-Moghegno-Gordevio	A	fr. 10'954'850.--	F.U. nr. 24
15. DL conc. lo stanziamento di un credito quadro per la concessione nel periodo 93-96 di sussidi per l'attuazione della Legge sull'abitazione del 22.10.85	A	fr. 150'000'000.--	F.U. nr. 8
16. DL conc. la concessione di un credito per la costruzione a Bellinzona della nuova sede dell'Archivio cantonale e di altri istituti o uffici statali	A	fr. 35'120'000.--	F.U. nr. 2
ANNO 1994			
1. DL conc. la concessione di un credito da destinare ad ammortamenti straordinari nei conti dello Stato per l'anno 1994	A	fr. 100'000'000.--	F.U. nr. 104
2. DL conc. lo stanziamento di un credito per il sussidiamento di tronchi di canalizzazione per l'evacuazione delle acque luride, approvati nel 1993, riguardanti 59 Comuni	A	fr. 11'164'153.--	F.U. nr. 92
3. DL conc. lo stanziamento di un credito quadro per interventi di rifacimento e di risanamento di manufatti nell'ambito della conservazione del patrimonio stradale 1995-98(99)	A	fr. 40'000'000.--	F.U. nr. 92
4. DL conc. lo stanziamento di un credito quadro per migliorie stradali, nell'ambito della conservazione del patrimonio stradale cantonale 95-98	A	fr. 25'000'000.--	F.U. nr. 92
5. DL conc. lo stanziamento di un credito quadro per migliorie stradali nelle valli nell'ambito della conservazione del patrimonio stradale cantonale 95-96-98	A	fr. 10'545'000.--	F.U. nr. 92
6. DL conc. l'approvazione del progetto relativo alla ristrutturaz. dello svincolo allo Stradonino e dei rispettivi raccordi stradali e lo stanziamento di un credito nell'ambito delle opere previste dal Piano viario del Locarnese, tratto circonvallazione di Locarno-Minusio-Muralto	A	fr. 12'000'000.--	F.U. nr. 92
7. DL conc lo stanziamento di un credito di progettazione per le opere e gli interventi prioritari del Piano regionale dei trasporti del	A	fr. 14'100'000.--	F.U. nr. 62

Luganese			
8. DL conc. la concessione di un credito per la sostituzione e il potenziamento delle apparecchiature informatiche installate presso il Centro cantonale d'informatica per il periodo 95-98	A	fr. 11'000'000.--	F.U. nr. 62
9. DL conc. la conc. di un credito per l'ampliamento e la ristrutturazione del Liceo cantonale di Locarno	A	fr. 18'647'000.--	F.U. nr. 46
10. DL conc. la richiesta di un credito per la ristrutturaz. completa dei corpi B e N dello Stabile Torretta (ex Caserma) a Bellinzona per insediarvi la SSQAT e per interventi relativi alla Scuola cantonale superiore di commercio	A	fr. 11'725'000.--	F.U. nr. 44
11. DL conc. lo stanziamento di un credito quadro per la sistemazione delle pavimentazioni e dei cigli sulle strade cantonali per il periodo 94-96	A	fr. 28'000'000.--	F.U. nr. 44
12. Legge sul sostegno all'occupazione e ai disoccupati	B	Prev. 96 sez. prom. economico Ufficio del lavoro voce contr. cant. sostegno occupazione fr. 11'220'000.--	F.U. nr. 44
13. DL conc. la compensazione del rincaro ai dipendenti dello Stato e degli Enti sussidiati per l'anno 1994	A	? (non so se supera la cifra considerata)	F.U. nr. 8

Bellinzona, 9 febbraio 1996 / Dipartimento istituzioni

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
4430 R2	14 febbraio 1996	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici
sul messaggio 22 agosto 1995 concernente la mozione 20 dicembre 1994
di Giovanni Maria Staffieri e Carlo Danzi relativa alla revisione dell'art. 60
della Costituzione cantonale per l'introduzione del referendum obbliga-
torio in materia finanziaria**

PREMESSA E BREVE ISTORIATO

L'istituto del referendum obbligatorio in materia finanziaria è conosciuto nella stragrande maggioranza dei Cantoni svizzeri. In Ticino è stato proposto nel 1951 e nel 1978 e ha subito sonore sconfitte in Parlamento. Ora, ritorna sul tavolo del Gran Consiglio ed è quasi certo che gli verrà riservata, anche stavolta, la medesima sorte che in passato. Questo a dimostrazione della mancanza di volontà del mondo politico ticinese di sapersi, o volersi, veramente sottoporre ad un controllo popolare, preferendo arroccarsi sul sistema attuale, nel timore che allo Stato vengano tolti quei mezzi che richiede (e che difficilmente e raramente il legislativo gli nega) e che permettono all'Esecutivo, e ancor più al suo complesso amministrativo, di continuare a svilupparsi, decidendo, esso stesso, se si debba risparmiare oppure no.

È ben vero che esiste il referendum facoltativo e che da qualche anno viene sempre più utilizzato, ma bisogna convenire che le cose sono ben diverse, soprattutto se la nuova Costituzione cantonale dovesse aumentare da 7'000 a 14'000 le firme necessarie per portare il popolo alle urne.

Detto questo, non rifarò l'istoriato del passato, già richiamato nel messaggio no. 4430 del Consiglio di Stato del 22 agosto 1995 e nel rapporto di maggioranza del collega Argante Righetti, in discussione con questo documento. Farò tuttavia eccezione per quanto non citato o menzionato solo parzialmente.

Così è opportuno che si sappia che nel 1984 la mozione Staffieri, Pedrazzi e Maddalena era arrivata in Gran Consiglio accompagnata da due rapporti. Quello di maggioranza, relatore Carlo Sganzi, firmato da liberali radicali e popolari democratici, e quello di minoranza, relatore Paolo Rossi a nome del partito socialista autonomo e sottoscritto anche da Carla Agostoni.

Da rilevare che i commissari del partito socialista ticinese non avevano firmato né l'uno né l'altro documento, ribadendo poi la loro posizione nel plenum con un ampio e circostanziato intervento dell'on. Pierino Borella.

Per completare lo scenario, dirò che il PdL si era espresso per il rapporto di minoranza e l'UDC pure, per ovvie ragioni.

Il rapporto di minoranza, nell'accettare il principio del referendum finanziario obbligatorio, proponeva tuttavia di suddividere le spese in tre categorie:

- spese minime non sottoposte a referendum: decisioni delegate al Governo;
- spese medie, sottoposte a referendum facoltative: al giudizio del Gran Consiglio;
- spese rilevanti, sottoposte a referendum obbligatorio: al voto popolare.

Nella lunga e interessante discussione parlamentare, il relatore di minoranza Paolo Rossi aveva ampiamente spiegato gli argomenti che avevano indotto il suo partito a sostenere la tesi dell'introduzione di un referendum finanziario obbligatorio destinato soprattutto al controllo delle spese qualificate.

In particolare, egli evidenziava la possibilità di ovviare alla scollatura tra governanti e governati, *"chiamando a maggior corresponsabilità il cittadino nella gestione dello Stato, rendendogli chiare quali sono le condizioni reali nelle quali si trova il Paese e dandogli la possibilità di operare delle scelte sia per quanto concerne le priorità degli interventi che il prezzo da pagare"*.

Il relatore di minoranza del 1984 insisteva poi sulle difficoltà nella raccolta delle firme, il cui numero veniva peraltro ritenuto non eccessivo se ai potenziali referendisti fosse mancata una adeguata organizzazione strutturata.

In seguito, definiva l'istituto del referendum finanziario obbligatorio *"uno strumento di trasparenza nella gestione della vita pubblica perché obbliga il Parlamento a sviscerare tutte le motivazioni che concorrono alla formazione di una decisione, a portarle davanti all'opinione pubblica e a inserire ogni deliberazione in un quadro pianificatorio completo"*.

In conclusione del suo rapporto, il rappresentante dell'allora partito socialista autonomo affermava e cito: *"E' tuttavia significativo che ad opporsi ad un maggiore coinvolgimento della popolazione siano proprio i partiti di governo, mentre a chiedere più trasparenza nelle decisioni e una migliore corresponsabilizzazione del cittadino siano le forze di opposizione. Ciò non significa svilire il Gran Consiglio nelle sue competenze, ma ordinarle meglio all'interno del quadro istituzionale"*.

I tempi sono cambiati, è evidente. Credo tuttavia di poter affermare, mutatis mutanda, che queste considerazioni possano essere fatte anche oggi e che l'aumento del numero dei partiti nel paese, e soprattutto nell'Esecutivo, sarà determinante per l'esito della mozione Staffieri e Danzi.

PROPOSTE DELLA MOZIONE

In sostanza, la mozione Staffieri/Danzi del 20 dicembre 1994 propone di introdurre un cpv. 2 (nuovo) nell'art. 60 della Costituzione ticinese del seguente tenore:

²Sono soggette a referendum obbligatorio le leggi e i decreti di qualsiasi natura, eccetto quelli imposti in applicazione del diritto federale:

- a) che importano una spesa superiore allo 0,5% di quella di gestione corrente dell'ultimo consuntivo;
- b) che importano una spesa superiore allo 0,1% di quella di gestione corrente dell'ultimo consuntivo per almeno 4 anni;
- c) che, indipendentemente dall'importo della spesa, non sono state approvate da almeno un terzo dei membri del Gran Consiglio;

d) se lo chiede almeno un terzo dei membri del Gran Consiglio;
Il cpv. 1 resta invariato, gli attuali cpv. 2, 3 e 4 diventano 3, 4 e 5.

PRO E CONTRO

La prima ragione in appoggio alla mozione in discussione è che, come già richiamato, la maggioranza dei Cantoni svizzeri conosce e applica questo istituto. Al momento attuale (il Canton Berna ha rinunciato recentemente) sono solo nove su venti i Cantoni che non hanno il referendum finanziario obbligatorio. Gli oppositori sostengono che il nuovo progetto di Costituzione cantonale non lo prevede. Questo tuttavia nulla prova, se non il fatto, già citato all'inizio di questo rapporto, di una malcelata reticenza da parte dei partiti di governo di farsi limitare da votazioni popolari difficilmente controllabili.

L'affermazione secondo cui l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio sarebbe antistorica mi lascia indifferente. La storia non la si fa, o meglio non la si continua, perpetuando eventuali errori, ma piuttosto modificando intendimenti e strategie, tramite nuove normative in relazione con le necessità economiche, strutturali e politiche del momento in cui si vive e si opera.

Né possono accettare che si dica "che l'attuale sistema ha fatto buona prova". Se così fosse, probabilmente non ci troveremmo nella situazione di disagio finanziario che tutti conoscono, E, soprattutto, non assisteremmo all'aumento considerevole di referendum facoltativi degli ultimi anni.

Per quanto concerne una presunta "esautorazione e demotivazione" del Legislativo, già ho citato il parere espresso dal relatore di minoranza nel 1984, che condivido. Aggiungo però di avere parlato con colleghi di alcuni dei 18 Cantoni che sottostanno a questo sistema di diritti popolari e di avere avuto conferma di non subire condizionamenti né tantomeno di avere complessi in merito.

Secondo un'altra teoria, si assisterebbe a un notevole aumento del numero di votazioni. Questo è inconfutabile, proprio perché la cosa è insita nella richiesta contenuta nella mozione. Tuttavia, non deve impressionare né soprattutto deve essere interpretata e usata come grave motivo di disagio popolare.

I dati forniti dal Consiglio di Stato alla Commissione speciale Costituzione e diritti politici parlano di una media di undici votazioni all'anno tra il 1990 e il 1994. Ma attenzione, non si tratterebbe di andare a votare 11 volte in più. Gli oggetti, pur nel rispetto dei diritti costituzionali, possono facilmente essere raggruppati in 2-3 votazioni all'anno e presentati al popolo in concomitanza con altre consultazioni federali, cantonali o comunali. Si eviterebbe così la temuta reazione di rigetto verso la chiamata alle urne delle cittadine e dei cittadini.

Un'altra preoccupazione ingiustificata è quella secondo la quale si metterebbe in discussione la solidarietà regionale. Non sembra proprio il caso se conosciamo la storia, anche recente, del Ticino. Un Cantone che è sempre stato ed è generoso verso le zone meno fortunate o in maggiori difficoltà economiche. Basta citare la legge sulla compensazione intercomunale (la più aperta dell'intera Confederazione), ma anche la LIM e tante altre ancora.

CONCLUSIONI

Esaminati i pro e i contro, mi trovo a concludere che le proposte contenute nella mozione Staffieri/Danzi sono da sostenere. In un Cantone come il nostro dove vige il più esasperato dei sistemi consociativi e in sostanza il 100% (o poco di meno, si tratta del 95%) delle forze politiche sono rappresentate nell'Esecutivo, manca una vera e propria opposizione. Il referendum obbligatorio in materia fiscale potrebbe ovviare a questo squilibrio, permettendo alle cittadine e ai cittadini ticinesi di esercitare, tramite il voto popolare, quella funzione di controllo che loro spetta in una democrazia.

Chiedo pertanto che l'art. 60 della Costituzione cantonale venga modificato come proposto dalla mozione in esame.

Per la minoranza della Commissione:

Tullio Righinetti, relatore
Bergonzoli S. - Gerosa

RAPPORTI COMMISSIONALI SULLA MOZIONE 20.12.1994 DEGLI ON. G.M. STAFFIERI E C. DANZI CONCERNENTE LA REVISIONE DELL'ART. 60 DELLA COSTITUZIONE CANTONALE PER L'INTRODUZIONE DEL REFERENDUM OBBLIGATORIO IN MATERIA FINANZIARIA

Messaggio no. 4430 del 22 agosto 1995

Conclusioni del rapporto della maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici: reiezione della mozione.

Conclusioni del rapporto della minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici: accettazione della mozione.

E' aperta la discussione.

MENGHETTI V. - Rileva che questo Gran Consiglio non è nuovo a discussioni sull'opportunità di introdurre il referendum obbligatorio in materia finanziaria e che anche il popolo ticinese ebbe occasione, in passato, di dire la sua su questo argomento.

Si tratta di una misura che altri Cantoni conoscono e che in Ticino viene proposta con l'ambizione di poter meglio controllare le spese dello Stato e di controbilanciare una situazione nella quale tutte le forze politiche di un certo rilievo si trovano ad essere presenti in Governo, venendo così a mancare, secondo i promotori, l'opposizione.

Dal profilo finanziario, cioè dello stato di salute delle finanze pubbliche, l'esperienza vissuta dai Cantoni nei quali il referendum obbligatorio viene esercitato dimostra come esso non garantisce e nemmeno influisce a favore di una gestione più rigorosa del danaro pubblico.

Non a caso oggi assistiamo ad una tendenza che va nella direzione opposta a quanto proposto dalla mozione Staffieri e Danzi, nel senso che il referendum obbligatorio è stato abolito o ne viene discussa l'abolizione in alcuni Cantoni: ciò significa che l'esperienza fatta ha sortito più effetti negativi che effetti positivi.

La volontà di dare la parola al popolo in un maggior numero di occasioni e su di un maggior numero di oggetti non è certo di per sé da deplorare, ma rappresenta un'aspirazione che può contrastare con un concetto funzionale e liberale dell'ordinamento

delle istituzioni democratiche. I diritti dei cittadini vanno per quanto possibile ampliati, ma nel contempo vi è pure l'esigenza di decidere e di essere operativi.

L'istituto del referendum facoltativo, al quale non si esita a far ricorso, garantisce in modo ottimale (secondo taluni, in modo addirittura esagerato) la possibilità dei cittadini di partecipare alle scelte collettive, mentre un ricorso automatico alle urne potrebbe indebolire ancor di più il senso della partecipazione diretta del cittadino. Ricordiamoci che già oggi molte scelte vengono adottate dalla maggioranza di una minoranza di cittadini.

La nostra società esprime a volte aspirazioni fra loro contraddittorie. Il cittadino sembra chiedere di essere più coinvolto nelle decisioni - ed infatti sottoscrive volentieri iniziative e referendum - per poi a volte dimenticare di sostenerli con il voto. Nel contempo si manifesta una certa insofferenza nei confronti dei tempi, forzatamente lunghi, della politica.

Recentemente a Davos, nell'ambito di forum organizzato da un settore importante della nostra economia, è stata ribadita la necessità di accelerare le procedure di approvazione degli investimenti pubblici e privati.

E' vero che il nostro sistema proporzionale facilita l'accesso al Governo delle forze politiche e tende a neutralizzare le opposizioni. Ne discende però un non facile cammino alla ricerca del consenso, che ha inizio già in seno al Governo e che implica, oltre a sforzi non indifferenti, pure un non indifferente lasso di tempo. La cosa si ripete poi in Parlamento. Vogliamo aggiungere in modo sistematico un ulteriore gradino di scelta?

Il referendum finanziario obbligatorio non blocca i processi decisionali, ma di sicuro li rallenta, e difficilmente contribuisce ad aumentare la competenza tecnica nelle scelte ed a evitare gli errori.

Il gruppo liberale radicale non pensa che sia questa una misura utile e necessaria per il Ticino di oggi, il quale, anzi, abbisognerebbe di maggiore sollecitudine da parte delle istituzioni, ed invita quindi, per le ragioni espresse in modo convincente nel rapporto commissionale di maggioranza, a respingere la proposta di introduzione del referendum obbligatorio in materia finanziaria.

REGAZZI F. - Con la mozione 20 dicembre 1994, proposta dagli on. Staffieri e Danzi e ripresa dall'on. Feitknecht, viene postulata la revisione dell'art. 60 della Costituzione cantonale mediante l'introduzione del referendum obbligatorio in materia finanziaria.

L'atto parlamentare in oggetto è pedissequo ad una mozione presentata nel 1978 dagli on. Staffieri, Pedrazzi e Maddalena, che il Gran Consiglio ha respinto a larga maggioranza nella seduta del 18 giugno 1984.

In questi 12 anni, il tema del referendum finanziario obbligatorio è nuovamente tornato d'attualità nell'ambito dell'elaborazione del progetto di una nuova Costituzione cantonale, la cui apposita Commissione speciale ha preavvisato negativamente l'introduzione dello strumento qui in discussione.

Il Partito popolare democratico, come del resto tutti gli altri partiti ad eccezione dell'UDC, in occasione della consultazione promossa dal Consiglio di Stato sul progetto di nuova Costituzione si era già espresso contro l'introduzione del referendum obbligatorio in materia finanziaria; dopo essersi nuovamente chinato sulla problematica, il gruppo PPD

non ritiene di doversi scostare dalla posizione assunta in precedenza e propone pertanto di respingere la mozione in discussione.

Le argomentazioni che giustificano il rifiuto all'introduzione dell'obbligatorietà del referendum popolare in materia finanziaria sono state sviluppate in modo chiaro, esaustivo e convincente nel rapporto di maggioranza redatto dall'on. Righetti, al quale il gruppo popolare democratico dà la propria adesione.

Il tema si presta comunque ad alcune riflessioni complementari, che si richiamano in parte al citato rapporto commissionale.

Va innanzitutto confutata l'argomentazione, addotta dai sostenitori della modifica costituzionale, secondo cui il referendum obbligatorio si giustifica poiché la maggioranza dei Cantoni conosce e applica, seppur con modalità assai diverse, questo istituto.

A prescindere dal fatto che in questo campo specifico è senz'altro in atto un'innegabile controtendenza (significativo il fatto che il Canton Berna ha recentemente rinunciato al referendum obbligatorio e che nel Canton Svitto, una delle culle della democrazia diretta, una simile proposta è all'esame del Parlamento), non si possono e non si devono misconoscere le peculiarità storiche, sociali e culturali che stanno alla base dell'ordinamento politico di ogni Cantone. Sotto questo punto di vista, il Ticino ha sempre dimostrato di voler privilegiare una ripartizione equilibrata dei ruoli fra popolo e parlamento.

Anche se l'affermazione farà storcere il naso a qualcuno, ritiene che l'exasperazione della democrazia diretta sta avendo l'effetto opposto a quello che essa si prefigge, e cioè quello di disaffezionare il cittadino dalla politica; non a caso nel Canton Zurigo, dove il popolo è ripetutamente sollecitato ad esercitare il diritto di voto (oltre al referendum finanziario obbligatorio, vige anche il referendum obbligatorio legislativo), si registra un disinteresse crescente. Anche in questo Cantone, che ha fatto molte concessioni ai diritti popolari, da più parti si è avvertita l'esigenza di sostituire il referendum obbligatorio con quello facoltativo; se ciò non è ancora avvenuto è solo perché le forze politiche non si sono accordate sul numero delle firme richieste, ma si tratta probabilmente solo di una questione di tempo.

Nemmeno possono essere seguiti i fautori dell'introduzione del referendum obbligatorio, laddove vorrebbero far coincidere l'attuale situazione di disagio finanziario con la mancanza di tale strumento.

Se da un lato è iniquo pensare che il significato politico di un oggetto in votazione sia strettamente connesso all'ammontare della spesa, dall'altro appare illusorio e riduttivo voler far credere che chiamando regolarmente il popolo ad esprimersi si possano migliorare le nostre malandate finanze.

Da questo punto di vista, il referendum facoltativo, proprio per il fatto che presuppone il coinvolgimento attivo dei cittadini mediante la raccolta delle firme richieste, ha invece l'indubbio vantaggio di portarli al voto solo su quegli oggetti per i quali sussiste un consenso minimo e che hanno pertanto dimostrato di aver suscitato l'interesse di una parte consistente di cittadini. Evita volutamente di entrare nel merito del problema se sia opportuno o meno aumentare il numero delle firme sia perché la questione esula dalla mozione qui in discussione sia perché essa verrà certamente affrontata nell'ambito dell'esame della nuova Costituzione cantonale.

E' infine senz'altro condivisibile la valutazione secondo la quale il rapporto instauratosi nel nostro Cantone fra i poteri dello Stato da un lato e i diritti popolari dall'altro è da ritenere equilibrato e soddisfacente, ancorché perfezionabile.

L'introduzione del referendum finanziario comporterebbe per contro una modifica sostanziale dell'attuale situazione, con conseguente ridimensionamento del ruolo istituzionale del Gran Consiglio, ai cui membri il popolo sovrano ha invece inteso attribuire un ampio, anche se ovviamente non illimitato, potere decisionale, il che presuppone un minimo di fiducia e una sufficiente autonomia decisionale.

Qualora il Parlamento dovesse venir meno alle proprie funzioni, ai cittadini elettori la Costituzione mette comunque a disposizione il referendum facoltativo legislativo e finanziario, quale strumento di controllo e di verifica, e l'iniziativa popolare, quale strumento propositivo.

Un ultimo pericolo che gli sembra di dover ravvisare è quello di una penalizzazione delle regioni periferiche, il cui peso politico è per ovvi motivi limitato. Se da un lato è doveroso ammettere che questo Cantone ha sovente dimostrato sensibilità e generosità verso le zone meno fortunate, dall'altro la tentazione di mettere in discussione il principio della solidarietà interregionale è sempre più palpabile.

Segnali in questo senso, in parte dettati dal difficile momento economico, li hanno recepiti tutti.

In conclusione, a nome del gruppo PPD, invita il Gran Consiglio a respingere la mozione Staffieri-Danzi, appoggiando il rapporto di maggioranza della Commissione speciale.

NOSEDA J. - Interviene per spiegare le ragioni per le quali è sempre stato personalmente contrario a questa forma di partecipazione del corpo elettorale alle decisioni finanziarie del Cantone.

Ritiene utile ricordare innanzitutto la differenza fondamentale tra il referendum facoltativo e quello obbligatorio: il primo è una forma di controllo popolare dell'attività parlamentare e costituisce un ampliamento dei poteri di partecipazione del cittadino-elettore (si tratta di uno strumento molto importante della democrazia svizzera, conosciuto in tutti i Cantoni e sicuramente utile), mentre il secondo, proprio perché obbligatorio e dunque imposto anche quando i cittadini non ne avvertono l'esigenza, è un modo per ripartire diversamente le competenze decisionali in materia finanziaria o legislativa (a ben vedere, si tratta di un retaggio del sistema di democrazia completamente diretta, applicato nei secoli passati soprattutto nei piccoli Cantoni e nei comuni sottoforma di "Landsgemeinde" o di pubblica assemblea).

Ora, nel momento in cui a livello cantonale si deve necessariamente passare a un sistema rappresentativo, attraverso l'elezione di un parlamento, il referendum obbligatorio viene a trovarsi in una situazione di incompatibilità rispetto al sistema parlamentare. Qual è, infatti, il criterio in base al quale si decide che obbligatoriamente una decisione deve essere sottoposta al voto popolare anche quando i cittadini non lo ritengono opportuno e che un'altra viene riservata al Gran Consiglio e può essere impugnata solo se i cittadini ne fanno esplicita richiesta? A suo parere, c'è un solo caso in cui ciò risulta necessario: quello del referendum in materia costituzionale, essendo la Costituzione la legge generale dello

Stato e quella che crea il fondamento medesimo di tutta la rappresentanza per cui, di conseguenza, tutti i cittadini devono partecipare alla sua revisione.

Ritiene inoltre che la distinzione fatta nella mozione e nel rapporto di minoranza in realtà non risolve il problema perché il fatto di definire "rilevante" secondo termini quantitativi il criterio in base al quale viene introdotto il referendum finanziario obbligatorio non significa ancora stabilire un'equazione sempre valida tra quantitativamente e politicamente rilevante; infatti, non necessariamente una spesa quantitativamente rilevante è politicamente controversa e non necessariamente una spesa inferiore a un certo tetto è politicamente irrilevante. Si potrebbe quindi arrivare a delle situazioni in cui una spesa controversa, essendo al di sotto di un certo limite, non verrebbe messa in votazione, mentre una spesa da tutti accettata, essendo al di sopra del medesimo limite, dovrebbe esserlo.

Aggiunge che in materia legislativa la stragrande maggioranza delle decisioni che non verrebbero poste obbligatoriamente in votazione spesso hanno delle incidenze di carattere economico nettamente superiori a quelle per le quali il referendum è obbligatorio; esemplifica citando le leggi scolastiche, territoriali, sanitarie, ecc., che sovente hanno quale conseguenza degli spostamenti finanziari o la creazione di spese amministrative ben più importanti delle decisioni con obbligo referendario.

Ecco perché, a suo giudizio, l'accoglimento di questa mozione non migliorerebbe per nulla il nostro sistema democratico; in particolare non risolverebbe l'attuale unico vero problema della nostra democrazia referendaria: quello di non conoscere una disposizione per cui la validità della riuscita di un referendum è data esclusivamente quando la maggioranza del corpo elettorale partecipa alla votazione. Infatti, oggi ci sono dei referendum che risultano accolti anche se la partecipazione al voto è inferiore al 50%, il che significa paradossalmente che una maggioranza di una minoranza può sconfessare una decisione parlamentare presa dai rappresentanti eletti dal popolo in base al sistema fondato sulla delega. Ora, come risulta dalla lettura di qualsiasi trattato di politica, il fulcro della democrazia è il principio in base al quale la decisione spetta alla maggioranza; nella situazione attuale, sia sul piano federale che cantonale, accade invece che una maggioranza di una minoranza può abrogare una decisione parlamentare.

In definitiva, ritiene che l'introduzione del referendum obbligatorio in materia finanziaria potrebbe portare al paradosso che, in caso di una partecipazione al voto del 20% poiché il rimanente 80% ritiene la decisione parlamentare del tutto appropriata e legittima, basterebbe l'11% di voti contrari per far cadere una misura in realtà condivisa dalla stragrande maggioranza della popolazione.

E' personalmente convinto che l'accettazione di una norma di questo genere arrischierebbe di provocare una vera e propria paralisi a livello decisionale, tanto più che il sistema vigente, che facilita notevolmente la raccolta del numero di firme necessarie, da tempo invariato malgrado l'aumento del corpo elettorale, offre la possibilità ai cittadini di richiedere la messa in votazione popolare di tutte le decisioni prese dal Gran Consiglio e quindi di controllare e, se del caso, di sconfessare l'operato. Per contro, andare oltre e estendere a tutta una serie di atti, oltretutto in base a criteri molto opinabili, sarebbe rendere un cattivo servizio alla democrazia perché, in nome di una presunta estensione

dei diritti popolari, non si farebbe altro che trasformare questi ultimi in una semplice ritualità.

Per i motivi indicati, invita il Gran Consiglio a accogliere le conclusioni del rapporto di maggioranza.

MASPOLI E. - Premesso l'appoggio incondizionato del gruppo della Lega dei ticinesi al rapporto di minoranza, ottimamente redatto dall'on. Tullio Righinetti, si limita a rilevare che, oggi, da un lato si fa un gran parlare della cosiddetta disaffezione delle cittadine e dei cittadini verso la cosa pubblica e verso la politica e che, dall'altro lato, si stanno sviluppando delle tendenze molto preoccupanti nel senso di limitare i diritti popolari.

Ora, non crede che si riuscirà a far rinascere nella popolazione la voglia di partecipazione alla cosa pubblica né restringendo i diritti popolari né continuando a dire che il popolo è assente, anche se ciò rappresenta una verità lapalissiana, come conferma la votazione federale di ieri. Comunque, se è vero che certe decisioni sono prese da una maggioranza della minoranza, è altrettanto vero che la stessa è perlomeno degna di essere rispettata, avendo fatto uso di una facoltà concessa a tutti.

Sottolineato che una delle argomentazioni più frequenti accampate per giustificare la mancata partecipazione alle votazioni è quella secondo cui "tanto, fanno comunque ciò che vogliono", ritiene che l'accoglimento del rapporto di minoranza, quindi della mozione, eliminerebbe questo tipo di obiezione poiché le decisioni non sarebbero più unicamente prerogativa della classe politica ma implicherebbero un coinvolgimento popolare.

Si permette infine di cortesemente dissentire dall'assunto dell'on. Nosedà circa le presunte facilitazioni nella raccolta delle firme per la riuscita di un referendum o di un'iniziativa popolare. Per esperienza, sa infatti che non si tratta di un'operazione alla portata di tutti, anche perché, oltre a richiedere un impegno notevole, comporta degli oneri finanziari tutt'altro che indifferenti.

In conclusione, considera giusto sostenere il rapporto di minoranza proprio per andare incontro al popolo e per riavvicinarlo alla cosa pubblica, dando un chiaro segnale che non si vogliono limitare i suoi diritti ma semmai estenderli.

FEITKNECHT U. - Sostiene che l'attualità della mozione inoltrata dall'UDC oltre un anno fa non poteva essere meglio pianificata, visto che la discussione avviene all'indomani di una memorabile votazione su degli oggetti di importanza trascendentale per il nostro paese e la conseguente partecipazione da primato. Desidera rammentare a coloro che hanno preferito le piste da sci alle urne che ieri ci si è espressi a livello federale tra l'altro sugli alambicchi (risparmio previsto 3.5 mio), sui parcheggi (ca. 20 mio) e sui bonetti militari (risparmio previsto 15 mio); tutto ciò per finalmente risanare le casse federali di ben 3.5 mio, di fronte ad un debito federale che, costa annualmente ben 3.5 mia in interessi.

L'UDC si ripresenta puntuale al dibattito con una mozione che vuole sostanzialmente combattere proprio il fenomeno dell'astensionismo attraverso un coinvolgimento diretto del cittadino nelle decisioni importanti che riguardano la spesa pubblica; essa vuole che anche nel Ticino vi sia la possibilità da parte del popolo di votare su temi importanti, come ad

esempio la questione dei rifiuti, le grandi opere stradali o l'istituzione dell'Università, senza dover ricercare l'appoggio di gruppi di pressione.

Attraverso l'istituzione di questo strumento il Governo, rispettivamente il Parlamento dovranno definire le priorità e vedrebbero legittimate le proprie scelte attraverso un controllo popolare.

Altro aspetto importante è che, nell'era della comunicazione, questo strumento permetterebbe un ampio dibattito sui grandi temi, garantendo così un ampio coinvolgimento popolare e ridando il senso di responsabilità al cittadino per le sorti del paese.

Rammentato che questo strumento è già in vigore in ben 17 Cantoni, con dei risultati estremamente positivi, sottolinea che l'UDC è ben disposta ad analizzare qualsiasi proposta di emendamento, nella misura in cui non contraddica il principio di questo diritto.

Anche se gli avversari affermano che esiste la possibilità del controllo popolare attraverso il referendum facoltativo, recenti esperienze hanno purtroppo dimostrato che appoggi non sempre disinteressati di gruppi di pressione snaturano questo diritto, limitandolo o a grosse formazioni o a gruppi che appunto godono dell'appoggio finanziario di lobby: è infatti noto a tutti che per lanciare un referendum ci vogliono almeno 50'000 fr. .

Ricordato che già in due occasioni questo Parlamento aveva dibattuto un progetto analogo, l'ultima volta nel giugno del 1984 e che l'allora PSA, assieme ad altri autorevoli deputati, aveva appoggiato tale progetto, gli pare sintomatico che oggi proprio quei rappresentanti della sinistra pura e dura, dopo il Congresso di Lugano in cui la maggioranza ha confermato di essere partito di governo, si limitino a proclamare: l'on. Nosedà forse si dimentica che apparteneva allora alla cerchia di fautori di questo strumento. Gli pare che proprio questo comportamento sia un ulteriore punto in favore di questa modifica costituzionale; una volta al Governo, la volontà popolare dà forse fastidio?

Preso atto con estremo piacere della presentazione di un rapporto di minoranza favorevole, a dimostrazione della convergenza di consensi sulla necessità di questo strumento, passa quindi rapidamente in esame gli argomenti contrari.

Il messaggio del Consiglio di Stato, come pure il rapporto di maggioranza della Commissione, parte da una motivazione di ordine storico, affermando che lo strumento proposto non è radicato nella volontà popolare; in realtà sarebbe più onesto affermare che l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio provocherebbe una sostanziale riduzione dello strapotere partitico in questo Cantone.

Nel rapporto di maggioranza si asserisce che l'attuale sistema già offre ampie possibilità di diretta partecipazione popolare e ha dato buona prova, come appare dall'esperienza acquisita sull'arco di 45 anni; in particolare, a pag. 3 si dice che "ha consentito la verifica popolare su un numero rilevante di leggi e decreti".

Sta di fatto che le due decisioni fondamentali prese dalle autorità ticinesi nei primi 10 mesi di questa legislatura, cioè l'istituzione dell'USI e la scelta della Thermoselect, non hanno "subito" la ben che minima verifica popolare: in compenso ieri abbiamo deciso fra altri oggetti il destino di un villaggio bucolico del Giura e la sorte di fondi destinati a studi sul promovimento della lingua romancia e italiana, mentre in altre occasioni ci siamo pure espressi, per esempio, sui limiti di velocità sulle autostrade.

Sia a livello cantonale che federale, le revisioni in atto delle rispettive Costituzioni auspicano un drastico innalzamento del numero di firme necessarie per l'esercizio del diritto di referendum e di iniziativa.

Ritiene sia questa la dimostrazione lampante che si vogliono togliere al popolo le possibilità d'intervento diretto per consolidare il potere partitico, con l'inevitabile risultato del voto di protesta o, peggio, dell'astensione di voto; occorre invece ridare al cittadino sovrano la fiducia nelle istituzioni democratiche e la responsabilità per le sorti del paese.

Al pt. 6 del rapporto di maggioranza si afferma che "il passaggio dal referendum facoltativo al referendum obbligatorio provocherebbe inevitabilmente una profonda alterazione del rapporto tra il Gran Consiglio e il popolo, con una forte svalutazione della funzione istituzionale e della responsabilità del Gran Consiglio, proprio mentre è avvertito il bisogno di rafforzare il ruolo e la centralità".

Si scusa ma qui proprio deve tirare il fiato e asciugarsi qualche lacrima ricordando che prima delle elezioni cantonali si era parlato e straparlato dell'imminente tragedia se non si fosse votato un Parlamento forte: oggi i partiti di governo hanno il 95,6 % dei voti e hanno paura di perdere la centralità: non osa quasi dirlo, ma forse pensano alla credibilità davanti al popolo che rappresentano.

Questa modifica permetterà semmai al Parlamento di rafforzare la sua centralità sotto controllo popolare: niente da temere dunque.

Un altro argomento portato dagli avversari riprende il timore di una valanga di votazioni, il che gioverebbe sicuramente ad alcune tipografie e ai fabbricanti di carta per schede più o meno trasparenti.

Ammette senza timori di preferire un popolo chiamato alle urne 100 volte ad uno che voti una sola volta o non del tutto.

Raggruppando le votazioni cantonali con quelle federali, si potrebbe volendo - si proprio volendo - avere quattro appuntamenti all'anno, come già avviene in ben diciassette Cantoni fra i quali, solo per citarne alcuni, Zurigo, Lucerna, Friburgo, Neuchâtel e - udite, udite, compagni della sinistra - pure il Canton Giura. Non pensa che i cittadini ticinesi siano meno maturi dei lucernesi o dei friborghesi.

L'ultimo argomento della Commissione concerne l'integrità cantonale: il Ticino potrebbe ridursi in briciole o soccombere per motivi di sicurezza e sopravvivenza; infatti, a pag. 6 il rapporto conclude affermando che "Vi sono fondati motivi per ritenere turbato l'equilibrio regionale, il rapporto di solidarietà tra le regioni e tra i comuni ... tra comuni di diversa condizione finanziaria".

Non può che considerare questo passaggio se non come un insulto alla sensibilità del popolo ticinese, che ha sempre dimostrato uno spiccato senso di solidarietà fra le regioni: l'ultima dimostrazione l'abbiamo avuta ieri con l'articolo sulle lingue, classico esempio di un tema che interessa prioritariamente le minoranze, approvato da tutti i Cantoni a grande maggioranza.

Sottolinea che la compensazione intercomunale non è stata messa in discussione dai fautori del referendum finanziario obbligatorio: si guardi piuttosto alla recente votazione sulla salvaguardia dell'Ospedale Italiano di Lugano plebiscitata da tutto il Cantone.

Citati i regolari sorpassi per opere stradali - rammenta solo il raddoppio della T21 nell'ambito della realizzazione del Piano viario del Locarnese - è convinto che una

votazione popolare avrebbe provocato un maggior controllo della spesa e, di conseguenza, evitato gli enormi sorpassi, che saremo chiamati a legittimare, come per quelli dell'EOC o delle varie super scariche.

Prima di concludere, ricorda che la settimana scorsa il Consiglio di Stato ha aggiudicato alla Thermoselect l'incarico di risolvere la problematica dei rifiuti in questo Cantone; se fosse in vigore il referendum finanziario obbligatorio, avremmo avuto l'opportunità di discutere subito della valenza tecnica, della questione morale, dell'ubicazione scelta, della spesa prevista e altro ancora per poi chiamare subito in causa il popolo. Infatti gli inevitabili ritardi sono causati dal referendum facoltativo non da quello obbligatorio.

Chi si assumerà il rischio di lanciare il referendum dopo tanto tempo perso: tutte domande superflue se vi fosse la modifica costituzionale che dibattiamo.

In conclusione, invita dunque a sostenere l'entrata in materia e ad appoggiare questa mozione, dimostrando all'opinione pubblica che vogliamo concentrarci su scelte determinanti per il paese, ridando al cittadino la responsabilità di pronunciarsi.

POGGI D. - Visto che il rapporto di minoranza (a pag. 1) ha giustamente chiamato in causa anche il suo partito, richiamando la posizione assunta dallo stesso già nel 1984, desidera esporre quali sono in sintesi le ragioni per le quali aderirà alle conclusioni proposte dalla minoranza commissionale.

In particolare, sottoscrive l'affermazione secondo la quale "in un Cantone come il nostro, dove vige il più esasperato dei sistemi consociativi e in sostanza il 95% delle forze politiche sono rappresentate nell'Esecutivo, manca una vera e propria opposizione. Il referendum obbligatorio potrebbe avviare a questo squilibrio, permettendo...".

Non condivide il timore espresso oggi da qualcuno nel senso che un troppo frequente ricorso alle urne potrebbe creare disaffezione nell'elettorato. Personalmente ritiene infatti che si tratta solo di saper motivare la gente; siccome ciò risulta difficile in un Cantone dove, come già detto, il 95% degli elettori è raggruppato in una forza consociativa, è evidente che il referendum obbligatorio non potrà che recare effetti benefici. Del resto, pensa che motivare la gente per spingerla alle urne ogni volta che se ne presenta l'occasione sia il modo migliore per favorire e stimolare l'accesso a uno dei capisaldi della democrazia diretta come è la nostra. Invece, a tener lontano il popolo dai seggi sono le situazioni poco chiare e, probabilmente, un certo modo di fare politica.

Sottolineato che la stragrande maggioranza dei Cantoni già conosce questo strumento, non gli pare che lo stesso sia stato causa né di catastrofi finanziarie né di inceppamento dell'attività politica o del potere decisionale. Al massimo, si tratterebbe di raggruppare il voto sui diversi oggetti per evitare una chiamata alle urne troppo frequente.

Precisato che non è poi così facile raccogliere le firme necessarie per la riuscita di un referendum, sono due i passaggi significativi del rapporto di maggioranza che non può accettare: quello relativo al possibile turbamento degli equilibri regionali, che suona quasi come una velata minaccia per le zone periferiche, e quello relativo alla possibile alterazione dei rapporti tra Gran Consiglio e popolo, che denota paura nei confronti di quest'ultimo.

In conclusione, ribadisce l'adesione del PdL al rapporto di minoranza poiché esso non ha paura di andare fino in fondo, visto che la democrazia implica anche rischi di questo genere; se bisogna cambiare il modo di fare politica per evitare di creare disaffezione nella gente, spetta ai politici più in vista farlo.

NOVA V. - Dopo aver attentamente esaminato la mozione in oggetto, quale membro della Commissione speciale sui diritti politici aveva sottoscritto con riserva un nutrito rapporto di maggioranza con il proposito di scioglierla dopo aver preso atto delle argomentazioni contenute nel rapporto di minoranza.

Premesso che è per la terza volta che questo Gran Consiglio è chiamato a pronunciarsi su atti parlamentari che chiedono un maggior controllo popolare della spesa pubblica, respingendoli nelle prime due occasioni, c'è da chiedersi se ciò non sia dovuto alla paura della maggioranza che il popolo le prenda la mano.

Oggi, ci si oppone a questa misura ponendo l'accento sulla necessità di risparmio e affermando che alla stessa si oppongono gli stessi argomenti che hanno portato ai precedenti rifiuti; si fanno calcoli su quante votazioni ci vorrebbero in caso di accoglimento della mozione, evidentemente per mostrare che il santo non vale la candela.

Poco fa, è stato detto che spesso a decidere le sorti del paese è una maggioranza della minoranza del popolo. Al riguardo, si permette di chiedere all'on. Nosedà se non è forse il modo di fare politica, non sempre credibile, che induce i cittadini a stare lontano dalle urne. A suo parere, il problema sta proprio qui, anche se deve essere chiaro che la sua precedente affermazione non è rivolta a un solo partito bensì al sistema politico in generale.

Tornando all'oggetto in esame, ritiene pacifico che gli argomenti contrari sollevati nel 1951 e nel 1978 non possono più valere oggi. Infatti, l'evoluzione è stata evidente - forse addirittura sconvolgente - e si potrebbe dire che in questo delicato campo il deputato al Gran Consiglio eletto dal popolo ha un potere ricevuto dallo stesso "demos" per manovrare e decidere come meglio gli aggrada. Personalmente non si situa su questa lunghezza d'onda e crede che ogni rappresentante del popolo debba assumersi le proprie alte responsabilità senza però escludere che - di fronte a complessi problemi finanziari, dove l'interesse del cittadini potrebbe anche essere risolto da alleanze politiche - non sia proponibile un'estensione dei diritti politici del cittadino attraverso l'allargamento delle facoltà di controllo popolare sulle spese pubbliche più rilevanti e frequenti.

Tutto ciò è contemplato nella mozione e chi parla non è certo lontano dal pensiero dei promotori quando affermano che l'accettazione della stessa potrà essere uno stimolo per il Governo e per il Parlamento a promuovere un autocontrollo volto a frenare l'espansione sia della spesa sia del debito pubblico.

Perché quindi non coinvolgere l'opinione pubblica, attraverso una corretta politica di informazione, nelle più importanti scelte finanziarie concernenti la gestione dello Stato?

Ricorda che, se questa misura fosse già in atto, sarebbe stato necessario un giudizio popolare più integrale sulla legge concernente l'istituzione dell'Università della Svizzera italiana. Personalmente ha votato a favore per dare ai nostri giovani un'ulteriore possibilità di guardare con maggior fiducia al loro avvenire, ma sarebbe stato ancora più sereno nel

compimento del suo dovere se questa decisione fosse stata avallata da un voto popolare. E' sicuro che la creazione dell'USI non avrebbe incontrato ostacoli, ma è altresì sicuro che altri grossi quesiti finanziari, che toccano i nostri comuni e le nostre famiglie, meritano di non essere circoscritti all'ambito parlamentare.

Nelle sue conclusioni, il rapporto di maggioranza, tenuto conto degli approfondimenti già svolti nell'ambito dei dibattiti del 1978 e del relativo esito granconsigliare, ritenuto che il Consiglio di Stato ha riproposto l'ordinamento vigente nel progetto di revisione totale della Costituzione cantonale, propone la reiezione della mozione.

Considerato che tutto gli sembra così statico e che tanti anni sono trascorsi senza dei cambiamenti radicali del nostro sistema, in definitiva lo convincono maggiormente le conclusioni del rapporto di minoranza alle quali, sciogliendo la sua riserva, dà la sua convinta adesione.

GEROSA V. - Premesso che in sede commissionale non aveva inizialmente condiviso le argomentazioni a favore della mozione illustrate dall'on. Feitknecht, a poco a poco si è reso conto che le stesse erano pertinenti e ha quindi modificato il suo parere, che qui presenta brevemente.

Per quanto riguarda il rapporto di maggioranza, steso in modo piuttosto lapidario dall'on. Righetti, che assieme all'on. Bernasconi può essere bonalmente definito "il profeta" di questo Parlamento, rileva che di tratta dello specchio di un regime finanziario del passato ben diverso da quello odierno. E' infatti troppo semplicistico dire che, coinvolgendo il popolo, si rallenta la vita politica del Cantone.

Forse, una lacuna di questa mozione è quella di non aver previsto, oltre al referendum finanziario obbligatorio, anche il referendum legislativo poiché nessuna spesa dovrebbe essere approvata unicamente dal Gran Consiglio.

Ritiene che non sia corretto sostenere che questo strumento sarebbe un retaggio delle "Landsgemeinde", visto che esiste ancora in ben sedici Cantoni, e contesta che questa misura contribuirebbe a paralizzare l'attività dello Stato, che semmai lo è già a seguito dei numerosi sorpassi registrati in parecchie opere e approvati senza consultare il popolo.

In conclusione, reca la sua adesione al rapporto di minoranza, steso con competenza dall'on. Righinetti, e invita il partito socialista, che si è dato una scossa o, perlomeno, una nuova presidente, a non modificare la posizione assunta in passato.

SERGI G. - Interviene per dichiarare la sua astensione dal voto su questo oggetto per i motivi seguenti:

- in linea di principio condivide l'idea dell'introduzione del referendum finanziario obbligatorio;
- così come presentata, questa mozione contiene dei punti che gli destano qualche perplessità; allude in particolare alle lett. c) e d), che gli sembrano conferire un potere troppo forte alla minoranza del Gran Consiglio;

- una lacuna evidente di questa proposta, già evidenziata dall'on. Nosedà, è quella di non estendere il diritto di referendum a disegni di legge che contengono delle spese importanti.

In merito ad alcune problematiche emerse nel corso del dibattito, osserva che, dal profilo della difesa dei diritti popolari, oggi può essere relativamente facile raccogliere le firme per un referendum; è tuttavia vero che la tendenza è quella di rendere l'esercizio sempre più difficile, come si evince dal progetto di nuova Costituzione rassegnato dal Consiglio di Stato.

Rileva infine che il discorso sulla maggioranza del Parlamento che sarebbe smentita da una minoranza popolare sia abbastanza ridicolo; non bisogna infatti dimenticare che, da almeno 20 anni, in Svizzera esiste un Legislativo eletto dalla minoranza dei cittadini aventi diritto di voto.

In conclusione, pur essendo chiaro che l'esercizio dei diritti democratici risulta un po' difficile e a volte anche pericoloso, si tratta comunque di un rischio che si dovrebbe poter correre per cui sarebbe fondamentalmente favorevole a una proposta di referendum finanziario obbligatorio meno rigida di quella in esame: da qui la sua astensione.

RIGHINETTI T., RELATORE DI MINORANZA - Chi ha paura del referendum obbligatorio in materia finanziaria? Personalmente, non ha dubbi e già l'ha abbozzato nel rapporto di minoranza, ma vale tuttavia la pena ribadirlo e puntualizzarlo anche oggi davanti al plenum.

Innanzitutto temono il referendum finanziario obbligatorio:

- coloro che non hanno a cuore la riduzione della spesa pubblica fatta attraverso una scelta di priorità determinate proprio da chi sarà chiamato a pagare;
- coloro che vedono di buon occhio uno Stato con ampie disponibilità finanziarie da gestire tramite l'apparato amministrativo che di questa disponibilità diventa, subito dopo l'approvazione del Parlamento, giudice e gestore incontrastato;
- poi, e questo a suo giudizio è ancor più grave, lo avversano coloro che non accettano il verdetto popolare, cioè coloro che vedono, o meglio paventano, nel voto delle cittadine e dei cittadini una possibile strumentalizzazione oppure un giudizio emotivo o comunque qualcosa che non perseguirebbe il bene comune. Diceva che questo è grave, molto grave, perché nega i valori stessi su cui si fonda la democrazia diretta che - ricordiamolo - è più autentica e giusta di quella esercitata per delega.

In Ticino, questo strumento è sempre stato avversato dai partiti di governo e sostenuto dalle opposizioni e dalle minoranze: e questo la dice lunga. Non è quindi un caso se le mozioni, quella oggi in discussione come già la precedente del 1978, siano state presentate dalla Unione democratica di centro.

E ancor meno è un caso (anzi direbbe che è una prova, se prova fosse necessaria) che il PSA nel 1984 lo approvasse con convinzione, mentre oggi, cambiate le situazioni e le posizioni nella camera dei bottoni, la nuova sinistra del PS combatte senza mezzi termini questo istituto di democrazia popolare.

Già nel 1984, indipendentemente dalla posizione della maggioranza del suo partito, chi parla aveva apprezzato la proposta del rapporto di minoranza sulla mozione 1978. In

particolare, gli era piaciuta la proposta di suddividere le spese in tre livelli: le piccole, lasciando libertà decisionale al Consiglio di Stato; le medie, decise dal Gran Consiglio e sottoposte a referendum facoltativo; infine, quelle rilevanti per le quali veniva sollecitato il consenso automatico delle cittadine e dei cittadini elettori, che di fatto sono poi chiamati a pagare.

Si tratta di corresponsabilizzare il popolo sovrano nella gestione della cosa pubblica dandogli, oltre alle adeguate informazioni, la possibilità di esprimere il parere e di operare delle scelte di priorità, sia per i contenuti importanti sia per l'entità della spesa. E, in fondo, uno strumento di democrazia diretta che obbliga lo Stato alla massima trasparenza.

Le proposte della mozione odierna gli sembrano ragionevoli; con il rapporto di minoranza non ha formulato né controproposte né emendamenti, ma è tuttavia cosciente della necessità di alzare i limiti fissati nell'oramai lontano 1951 poiché il valore della moneta è notevolmente diminuito e pertanto i parametri contenuti nella legge andrebbero perlomeno moltiplicati per due o per tre volte: una simile modifica troverebbe il suo consenso e il suo appoggio. Essa peraltro renderebbe ancora più logico e giusto il referendum obbligatorio per entità economiche rilevanti.

Le proposte della mozione ai punti c) e d) sono pure interessanti: il parametro del terzo dei membri del Parlamento gli sembra una condizione qualificante, ancorché minima nella sua espressione numerica.

Rileva che su questi argomenti, i pro e i contro si sprecano. Gli avversari di questo istituto insistono soprattutto sulla validità del sistema attuale di referendum facoltativo (una soluzione certamente buona, ma non sufficiente) che sembra essere sempre più usato proprio perché manca un altro sistema di controllo da parte del popolo sovrano, ma che non è di facile applicazione, anche se il numero di firme non appare esagerato. Esso esige tuttavia la formazione di un gruppo di lavoro e richiede la disponibilità di mezzi economici ed organizzativi, pena il fallimento. Invece la votazione automatica su determinati oggetti darebbe la possibilità di espressione a tutti, indistintamente, e indipendentemente dalla situazione economica, sociale, di categoria e politica.

Ci sarebbe un numero maggiore di votazioni e nessuno lo contesta, anche perché nella richiesta è insita questa necessità. E' però da escludere quanto sostengono gli oppositori e cioè che si provocherà una forma di rigetto popolare verso la chiamata alle urne. In altri Cantoni dove esiste il referendum finanziario obbligatorio e dove la partecipazione alle votazioni risulta particolarmente bassa non si può stabilire una relazione di causa-effetto. Infatti, la bassa affluenza è dovuta a ben altri fattori, conosciuti da anni.

Con un minimo di buona volontà non sarebbe difficile razionalizzare. Secondo la statistica fornita dal Consiglio di Stato, negli ultimi cinque anni ci sono state in media undici votazioni in più all'anno. Esse possono facilmente essere raggruppate in 2 o 3 chiamate alle urne da fare coincidere con altri appelli al voto sia federali che cantonali e comunali.

Per concludere è giusto ricordare che il referendum finanziario obbligatorio è conosciuto in diciassette Cantoni, dove ha dato e dà buona prova.

Esso è ancora più necessario in Ticino dove vige un sistema elettorale che porta al più esasperato dei consociativismi anche nell'organo esecutivo, in cui è rappresentato il 95% delle forze partitiche presenti in Parlamento e nel paese.

Ora, il referendum obbligatorio in materia finanziaria è il mezzo che potrebbe ridare alle cittadine e ai cittadini quella centralità che non hanno e che spetta loro per diritto in democrazia, e far loro riconquistare la posizione di controllo in maniera automatica e naturale, non dopo la macchinosa presentazione di settemila firme.

Per quanto riguarda alcuni interventi registrati nel dibattito odierno, rileva che gli on. Menghetti e Regazzi hanno fatto riferimento al fatto che in Svizzera sarebbe in atto una tendenza opposta, cioè verso l'abbandono di questo strumento. Tuttavia, un esame realistico della situazione indica che su 17 Cantoni solo Berna lo ha abolito e che un'analoga proposta è in discussione a Svitto per cui non si può assolutamente parlare di tendenza inversa.

Fa presente all'on. Regazzi che la sua indicazione sull'eccessivo numero di votazioni annuali registrate a Zurigo risulta sbagliata poiché la fonte di informazione - Il Corriere del Ticino di qualche giorno fa - non cita tra le cause della disaffezione popolare il referendum finanziario obbligatorio, ma ne indica altre tre: il referendum legislativo obbligatorio, l'impossibilità di elezioni tacite e il diritto di iniziativa individuale (istituzione conosciuta solo a Zurigo).

Per quanto riguarda l'accento alle regioni periferiche, crede che il nostro Cantone ha dimostrato e sta dimostrando di essere sempre particolarmente sensibile alle loro esigenze; non a caso, esso dispone della legge sulla compensazione intercomunale più liberale di tutta la Svizzera.

Convien nella maniera più assoluta con la richiesta dell'on. Nosedà secondo cui un referendum potrebbe essere considerato riuscito solo se la partecipazione al voto è pari almeno al 50%, come già avviene in altre nazioni.

In conclusione, ringrazia tutti coloro, in particolare l'on. Nova, che hanno sostenuto il suo rapporto di minoranza, anche se è cosciente che rimarrà tale; resta tuttavia convinto che il tempo è galantuomo e che, in futuro, qualcuno risolleverà questo problema con maggior successo.

RIGHETTI A., RELATORE DI MAGGIORANZA - Sottolineato che l'ordinamento ticinese in materia di referendum si fonda su una scelta popolare del 1951, che non è stata più modificata se non per quanto concerne il numero delle firme da raccogliere per la riuscita di un referendum facoltativo, aumentato da 5'000 a 7'000 nel 1970 a seguito dell'introduzione del suffragio femminile, ritiene che si possa legittimamente affermare che la scelta del 1951 è stata saggia e equilibrata, che la stessa ha dato buona prova e che il suo valore non può essere scalfito dagli argomenti addotti nell'odierna discussione.

Si deve anzitutto affermare che quella norma costituzionale ha permesso in 45 anni di applicazione delle verifiche importanti non solo dal profilo delle scelte popolari ma anche da quello sul controllo sulla spesa pubblica. I ticinesi che conoscono la storia di questa ultima metà del secolo sanno che alcune delle decisioni prese in materia di referendum (quella di ieri era la ventesima) hanno profondamente pesato - nel bene e nel male - sul corso della storia politica cantonale.

Come è già stato ricordato da qualcuno, non si può dimenticare che oggi il referendum facoltativo ha una dimensione molto più vasta di quella del 1951 e che tale diritto può

essere molto più facilmente esercitato. Basta pensare al diverso valore della moneta, che ha subito un aumento superiore al 400%: ciò sta a significare che oggi il diritto di referendum facoltativo viene esercitato come se nel 1951 il popolo, anziché limiti di 200'000.- e di 50'000.- fr, avesse fissato limiti di 48'000.-, rispettivamente 12'000.- fr. Val la pena aggiungere che il limite di 200'000.- fr non risale solo al 1951, quando è comparso il limite dei 50'000.- fr per le spese ricorrenti, ma si ritrova già nella riforma costituzionale del 1892.

Inoltre, sempre nel 1951, i ticinesi iscritti nel catalogo elettorale erano ca. 52'000, mentre oggi sono ca. 191'000, a seguito dell'effetto cumulato dell'aumento della popolazione e dell'introduzione del suffragio femminile. Allora, per la riuscita di un referendum occorreva raccogliere un numero di firme corrispondente al 9,5% dei cittadini iscritti nel catalogo, mentre oggi è sufficiente il 3,7%.

Si è poi anche detto che chi combatte il referendum obbligatorio ha paura del voto popolare. Al riguardo, si permette di osservare che noi abbiamo un ordinamento fondato - a suo giudizio - su una corretta ripartizione di competenze e di responsabilità tra i diversi poteri dello Stato, in particolare tra il Gran Consiglio e il popolo. Ora, un ordinamento come il nostro, fondato sul referendum obbligatorio in materia costituzionale e sul referendum facoltativo sia legislativo che finanziario, realizza appieno un equilibrio di competenze e di responsabilità. Come già detto, il popolo ticinese attraverso lo strumento del referendum facoltativo ha fatto delle scelte che hanno pesato sulla storia di questo Cantone e il Gran Consiglio ha delle precise responsabilità e delle precise funzioni istituzionali che non devono essere svalutate per cui bisogna essere particolarmente attenti a non turbare questo equilibrio, soprattutto in un momento in cui giustamente si sollecita una risposta sempre più celere e tempestiva alle richieste di soddisfare nuovi bisogni o di affrontare nuove problematiche.

Quando si sollecitano e si attribuisce sempre maggior valore a atti di pianificazione politica e finanziaria estesi su lunghi periodi e che non dovrebbero essere continuamente rimessi in forse, non si può certo pensare al referendum obbligatorio.

C'è poi il problema, di cui non si è parlato oggi ma che è sollevato nel rapporto di maggioranza, di un corretto rapporto tra i due strumenti della democrazia diretta, cioè tra il referendum e l'iniziativa popolare.

Il primo è in pratica lo strumento che blocca l'entrata in vigore di una legge ed ha quindi generalmente un effetto paralizzante, mentre il secondo dovrebbe generalmente avere delle finalità propositive e promozionali.

Ora, crede di poter dire che l'introduzione del referendum obbligatorio turberebbe questo equilibrio e attribuirebbe allo stesso un ruolo molto maggiore rispetto a quello che può legittimamente rivendicare l'iniziativa popolare.

Fa presente che al rapporto di maggioranza è allegato un documento che indica quante volte, ma soprattutto su quali temi, si sarebbe finora votato. Crede difficile per qualcuno affermare in quest'aula che nel lungo elenco non ci sia una chiara predominanza di oggetti che non hanno nessuna particolare rilevanza politica, del resto approvati in Gran Consiglio senza particolari contrasti.

Circa il numero degli appuntamenti con le urne (una media di 10-15 all'anno), si è detto che si possono raggruppare: ciò è però possibile solo entro certi limiti, vista l'esistenza della norma costituzionale che prescrive che la votazione debba intervenire nei due mesi che seguono l'accertamento del risultato della raccolta delle firme da parte del Consiglio di Stato. Si tratta di una norma provvida e che ha il senso di limitare lo spazio temporale del regime di insicurezza giuridica.

Qualcuno crede poi forse di poter negare quanto è sotto gli occhi di tutti - si riferisce all'esperienza di ieri - e cioè che la forte diminuzione del livello di partecipazione non sia strettamente legata alla maggiore o minore importanza dei temi in votazione?

Negli ultimi decenni, sia a livello federale che cantonale, sono state operate delle scelte su temi fondamentali che hanno fatto riscontrare dei tassi di partecipazione del 70-80%, mentre su temi minori si sono avuti dei livelli partecipativi dell'ordine del 20-30%. Sempre riferendosi all'esempio di ieri, è del parere che se il popolo non avesse dovuto pronunciarsi anche sull'articolo costituzionale sulle lingue, di cui riconosce l'alto valore politico, il tasso di partecipazione sarebbe stato ben diverso.

Non si può pertanto far credere che è possibile aumentare la partecipazione popolare attraverso un'inflazione di votazioni; da questo punto di vista, il referendum facoltativo permette già oggi di sottoporre al voto quei temi che, senza esprimere un giudizio di valore, maggiormente sollecitano l'attenzione del cittadino.

Perché poi proporre il referendum obbligatorio solo in materia finanziaria e non anche in materia legislativa? Forse che moltissimi decreti di 2, 3 o 4 mio di spesa ricorrente o di 8-10 mio di spesa unica hanno più peso per il cittadino ticinese di una legge come il Codice di procedura penale, che tocca la libertà personale, o la LOC o la legge tributaria, sanitaria, ecc.

Quanto poi al problema della solidarietà regionale, che qualcuno ha cercato di banalizzare, si tratta di una questione quanto mai reale. Certo, il Canton Ticino ha saputo adottare delle norme di forte solidarietà regionale, ma chi conosce la sua storia sa come sia stata tormentata la ricerca di soluzioni e quali sono state le sofferenze dovute a delle dispute o a delle lacerazioni regionali.

Ora, ascoltando certe dichiarazioni nel contempo arroganti e provocatorie rilasciate fuori da quest'aula, ritiene che si possa legittimamente manifestare il timore che domani i postulati delle zone periferiche incontrerebbero attraverso lo strumento del referendum finanziario obbligatorio delle enormi difficoltà o maggiori resistenze nell'essere considerati.

Si sofferma quindi sul giudizio sulla misura proposta, espresso a livello di varie istanze negli ultimi 50 anni.

Nel 1951 c'è stata una scelta popolare che ha portato alla reiezione del referendum obbligatorio e all'adesione al controprogetto che perfezionava lo strumento del referendum facoltativo; nel 1984 c'è stata una decisione parlamentare contraria, presa a forte maggioranza (11 sì e 54 no); nel 1986 c'è stata una presa di posizione della Commissione incaricata di studiare la riforma della Costituzione e una procedura di consultazione, nell'ambito della quale solo l'UDC si è pronunciata a favore.

Ci sono poi state due decisioni del Consiglio di Stato: nel 1994 con il messaggio sulla nuova Costituzione, che non contempla il referendum obbligatorio, e nell'agosto 1995 attraverso con il rapporto oggi all'esame.

Quanto all'evoluzione negli altri Cantoni - argomentazione sovente usata dai sostenitori della mozione - sembra incontestabile che la stessa vada esattamente nella direzione contraria. Innanzitutto, nel corso degli ultimi anni parecchi Cantoni hanno innalzato il limite di spesa che fa scattare il meccanismo del referendum obbligatorio. Inoltre, il Canton Berna lo ha sic et simpliciter soppresso nel 1993; analoga decisione è già stata presa dal Gran Consiglio del Canton Svitto e sarà presto sottoposta al voto popolare.

Nel Canton Zurigo c'è stato un dibattito estremamente interessante il 5 febbraio 1996 a seguito della presentazione di un'iniziativa parlamentare per la soppressione del referendum obbligatorio sia in materia legislativa che finanziaria. Poiché la legislazione di quel Cantone prevede una decisione preliminare favorevole di almeno 60 dei 200 deputati, dalla lettura dei verbali di quella seduta emerge come gli argomenti abolizionisti sono esattamente gli stessi di quelli oggi invocati da chi è contrario all'introduzione del referendum obbligatorio, in particolare l'effetto negativo di un'inflazione nella chiamata alle urne. Ora, nella votazione preliminare del Gran Consiglio di Zurigo, la citata iniziativa è stata appoggiata da 104 deputati, quindi dalla maggioranza assoluta. Naturalmente, la stessa deve ancora seguire tutto l'iter previsto, ma si tratta di un segnale quanto mai indicativo in un Cantone che da molto tempo conosce una simile norma.

Per le ragioni esposte, chiede al Gran Consiglio di confermare la validità della scelta operata nel 1951 e di aderire alle conclusioni del rapporto di maggioranza.

La discussione è dichiarata chiusa.

Messe ai voti in contrapposizione, le conclusioni del rapporto di maggioranza sono accolte con 55 voti favorevoli, 22 contrari e 4 astensioni; la mozione risulta pertanto respinta e stralciata dai ruoli.

ALLEGATO 04a

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma generica da Sergio Morisoli per la revisione parziale della Costituzione cantonale: introduzione del referendum finanziario obbligatorio

del 17 febbraio 2014

- In virtù dell'art. 96 della Legge sul Gran Consiglio:

Art. 96

Iniziativa per la revisione parziale della Costituzione cantonale e iniziativa in materia legislativa

I membri del Gran Consiglio esercitano il diritto di iniziativa in materia di revisione parziale della Costituzione cantonale e legislativa:

- a) mediante iniziativa in forma elaborata, proponendo un progetto di articolo costituzionale, di legge o di decreto legislativo;
- b) mediante iniziativa in forma generica, proponendo di invitare il Consiglio di Stato oppure il Gran Consiglio a mezzo di una Commissione ad elaborare un progetto di articolo costituzionale, di legge o di decreto legislativo.

- tenuto conto del voto dello scorso lunedì 27 gennaio 2014 del Gran Consiglio favorevole a introdurre nella Costituzione il principio del “moltiplicatore cantonale di imposta” (vedi messaggio del Governo per il freno ai disavanzi e relativi rapporti commissionali);
- visto che la situazione finanziaria del Cantone sta peggiorando velocemente;
- preso atto che difficilmente in tempi brevi Governo e Parlamento riusciranno a dotarsi di uno strumento valido e concordato per il controllo della crescita della spesa, che è il vero problema e non quello delle entrate;
- per evitare scontri lunghi e inutili sui modelli proposti finora (freno spesa vs. moltiplicatore d'imposta),

propongo che si introduca nella Costituzione cantonale il principio del referendum finanziario obbligatorio in materia di nuove spese di gestione corrente e di investimento.

Invito il Gran Consiglio a elaborare un articolo costituzionale nuovo o a completare quello che già prevede il referendum finanziario facoltativo.

I limiti di spesa a partire dai quali entra in vigore l'obbligatorietà del referendum dovranno essere studiati e proposti ragionevolmente.

Diversi studi hanno dimostrato che nel modello federalista elvetico lo strumento del referendum finanziario obbligatorio ha permesso, nei Cantoni che lo prevedono, di tenere sotto controllo la spesa e il debito in modo efficace ed efficiente, nonché di mantenere una pressione fiscale attrattiva. E soprattutto di consentire ai cittadini di decidere direttamente certe spese e se pagarle.

Sergio Morisoli

3. Revisione parziale della Costituzione cantonale: introduzione del referendum finanziario obbligatorio

- [iniziativa generica 17.02.2014 di S. Morisoli](#)

incaricato: da designare

È presente Sergio Morisoli.

Morisoli

Ha deciso di presentare la sua iniziativa in forma generica perché il tema, di interesse generale, è bene sia approfondito e maturi in seno a una commissione. Data la materia, sicuramente la Commissione della gestione vorrà e dovrà dire la sua.

Domenica il popolo ticinese ha accettato di inserire nella Costituzione il principio del freno ai disavanzi pubblici. Personalmente ha sempre ritenuto fosse importante prevedere nella legge dei meccanismi di freno alla spesa. Il principio del freno ai disavanzi – con il coefficiente d'imposta, che agisce sulle entrate – approvato dal popolo, dovrebbe essere accompagnato da un dispositivo che agisca sul fronte della spesa, per avere una simmetria nella regolazione dell'impianto di gestione finanziaria dello Stato. I fautori del freno ai disavanzi hanno sempre sottolineato che in molti Cantoni esiste già questo sistema; però non hanno detto con altrettanta chiarezza che questi Cantoni hanno anche un sistema che precede l'aumento del moltiplicatore: il referendum finanziario obbligatorio sulle spese. Se bisogna adeguarsi alla sana politica finanziaria federale, bisogna adottare anche questo strumento, che è un completamento della disciplina finanziaria. Senza, potrebbe verificarsi una sproporzionalità di mezzi e strumenti tra regolazione delle entrate e regolazione delle uscite.

In passato in Ticino ci sono stati vari tentativi, soprattutto da parte UDC e PLR, di adottare un sistema simile.

La Costituzione ticinese prevede il referendum finanziario facoltativo. Molti Cantoni, per essere più trasparenti, efficaci e attenti nella spesa, hanno previsto anche quello obbligatorio sulle spese.

Sul referendum obbligatorio esiste un'ampia letteratura. Il documento probabilmente più completo e imparziale è lo studio del professor Lars Feld [v. *allegato 1*], incaricato dalla Commissione federale per le questioni congiunturali di redigere un rapporto all'attenzione del Consiglio federale sull'eventuale introduzione del referendum finanziario a livello di Confederazione. I due principali punti di vista con cui il referendum finanziario obbligatorio è stato esaminato sono quello della democrazia diretta e quello della disciplina finanziaria. Da tutti gli studi, risulta indubbio che questo strumento aiuti la gestione finanziaria dell'ente pubblico.

17 Cantoni hanno adottato il referendum, ma applicandolo in modi diversi.

Morisoli fornisce due tabelle con una panoramica delle disposizioni vigenti nei Cantoni [Allegati 2 e 3].

Il referendum non è indetto per ogni e qualsiasi spesa. Alcuni Cantoni applicano in senso puro il referendum finanziario obbligatorio e prevedono automaticamente il voto popolare per le spese al di sopra di una certa soglia, siano esse di investimento o di gestione corrente.

In altri Cantoni il principio è stemperato: il referendum è chiamato in vita dal Parlamento. Nella maggioranza dei casi, la decisione deve essere presa da almeno 1/3 dei parlamentari. Trova interessanti queste modalità. Un modello da studiare potrebbe essere quello del Canton San Gallo.

La via diretta è quella più efficace dal punto di vista del controllo delle uscite.

Vari studi hanno smontato il mito che più il popolo è chiamato alle urne, meno è informato: nel caso del referendum obbligatorio è stato provato che l'informazione circola, perché il Governo e il Parlamento hanno interesse a convincere il popolo dell'importanza della spesa. Inoltre non è vero che i cittadini sarebbero chiamati al voto troppo spesso: vanno fissate soglie adeguate e il Governo e il Parlamento saranno indotti a cercare di rimanere al di sotto di esse.

Applicare questi meccanismi alla lunga è pagante e porta pulizia nel gioco democratico, perché contribuisce a evitare litigi e confusioni su preventivi e spese, con voti e minacce di referendum.

Ora la prima decisione da prendere è se si ritiene opportuno adottare il referendum finanziario obbligatorio, soprattutto dopo l'adozione del freno ai disavanzi, che lascia immaginare l'avvio di un muro contro muro tra chi vuole agire sulla spesa e chi vuole alzare le imposte. Se la Commissione decidesse di approfondire il tema, la invita innanzitutto a verificare cosa avviene negli altri Cantoni, tenendo presente che gli stessi strumenti applicati in luoghi diversi danno risultati diversi, a causa delle differenze culturali. Il meccanismo virtuoso dovrebbe funzionare così: se i cittadini approvano una spesa, allora sono disposti a pagarla, quindi se dovessero mancare i soldi, il Cantone potrebbe far scattare il moltiplicatore. Il primo passo non deve essere alzare il moltiplicatore. Se ben applicati, in combinazione, il freno ai disavanzi e il referendum obbligatorio possono dare buoni risultati.

La validità dello strumento in sé è provata. La sua efficacia dipende anche dal livello delle soglie che si pongono. Anche qui vi sono molte diversità da Cantone a Cantone: alcuni si basano su percentuali della spesa totale annuale, altri su cifre assolute.

L'iniziativa presentata è generica, ma ha comunque abbozzato un articolo, che diventerebbe art. 42bis della Costituzione [V. *allegato 4*]. Ritiene che valori soglia di tre milioni di franchi per la gestione corrente e 15 per gli investimenti possano essere adeguati. La Confederazione non ha il conto investimenti; alcuni Cantoni seguono lo stesso modello, perciò hanno una soglia unica.

Oltre alla distinzione tra gestione corrente e investimenti occorre distinguere tra spesa unica e spesa ricorrente. Cioè: una volta che una spesa è accettata, e la sua base legale è data, quale può essere il suo incremento negli anni? Questo aspetto non è stato regolato da tutti i Cantoni, secondo il ragionamento che se la spesa è stata

accettata la prima volta, non occorre un ulteriore intervento del popolo. Alcuni Cantoni però (soprattutto quelli piccoli), quando l'incremento sorpassa un certo livello, consultano nuovamente il popolo.

Spiega che una ventina di anni fa si ragionava soprattutto nell'ottica del freno alla spesa; con il senno di poi, crede che sarebbe stata buona cosa approfondire anche gli strumenti di cui si sta parlando.

Mellini

Dichiara che di principio l'idea gli piace. Però ha una perplessità: questo strumento potrebbe indurre ad approvare crediti al di sotto della soglia, superando però l'importo a consuntivo.

Morisoli

Accennava alla questione delle diversità culturali fra i Cantoni: c'è chi fa il furbo e chi no. Alcuni Cantoni prevedono delle sanzioni in caso di superamento. Comunque il Parlamento già oggi vota in buona fede i crediti, dopo essersi accertato della loro correttezza. La presentazione del costo deve essere la più trasparente e precisa possibile, consapevoli ovviamente che l'imprevisto può accadere. Il referendum obbligatorio però costringe chi allestisce il preventivo a essere il più attento possibile.

Un'altra tentazione potrebbe essere quella di suddividere un credito in parti, ma non si può, perché conta l'unità della materia.

Caimi

La situazione finanziaria e quella politica dei prossimi anni saranno presumibilmente complesse. L'introduzione del referendum finanziario obbligatorio, se abbinato per esempio a Preventivi presentati a primavera avanzata e magari ad altre misure per controllare le spese, non rischia di bloccare il sistema? Qual è il giudizio politico di Morisoli in proposito?

Morisoli

A suo giudizio il freno ai disavanzi non avrebbe dovuto entrare in vigore subito, ma dopo un certo lasso di tempo, per consentire un migliore adattamento. Questo sistema non deve essere confuso con uno strumento di risparmio: non serve a risanare le finanze, ma a garantire stabilità finanziaria a medio/lungo termine.

È necessario che l'introduzione del referendum obbligatorio sia accompagnata da un cambiamento di cultura di chi genera la spesa: ogni spesa e il suo ammontare devono essere giustificati e giustificabili davanti ai cittadini. A suo parere il referendum non avrebbe necessariamente un effetto di freno; potrebbe anche essere un acceleratore. Si immagini che la spesa per un progetto venga posta in votazione, ma che secondo alcuni la cifra per quel progetto sia troppo bassa: ci sarà una campagna contro l'oggetto, con la speranza che venga bocciato e che si ripresenti poi un progetto per un importo superiore. Negli anni in cui il referendum obbligatorio è stato applicato sono emerse molte sottigliezze. Pur senza una revisione dei compiti dello Stato, questo strumento induce comunque una maggiore selettività nella spesa.

Agustoni

Negli altri Cantoni, il numero di firme necessarie per un referendum è maggiore o minore che in Ticino?

- Morisoli** Negli altri Cantoni per il referendum facoltativo il numero di firme necessario è nettamente più basso che in Ticino.
- Agustoni** Si può ipotizzare di ridurre il numero di firme per i referendum in materia finanziaria (o di aumentare il tempo a disposizione per raccogliere), senza adottare il referendum obbligatorio?
- Morisoli** È bene non avere soglie diverse per materia nel campo dei diritti popolari.
Nei Cantoni che hanno il referendum finanziario obbligatorio, in generale il numero di firme da raccogliere è minore e il tempo a disposizione maggiore che in Ticino.
- Cereghetti** Anche negli altri Cantoni il numero di firme è uguale per tutte le materie?
- Morisoli** Conferma.
- Ortelli** Ringrazia e congeda Morisoli.

Morisoli lascia la sala.

La Commissione designa Maurizio Agustoni come incaricato.

- Bacchetta-Cattori** Siccome il tema è finanziario, propone di comunicare alla Commissione della gestione che la CCDP sta esaminando l'iniziativa e di chiedere se desidera esprimersi in merito; lo stesso va fatto con il Consiglio di Stato.
- Cereghetti** È da prevedere anche un'audizione del Consiglio di Stato.

La Commissione è d'accordo di procedere come proposto da Bacchetta-Cattori. Si scriverà alla Commissione della gestione e al Consiglio di Stato.

★ ★ ★ ★ ★

5. Revisione parziale della Costituzione cantonale: introduzione del referendum finanziario obbligatorio

– iniziativa generica 17.02.2014 di S. Morisoli

inc.: Agustoni

(v. seduta: 22.05.2014)

Agustoni: riassume la presa di posizione del Consiglio di Stato, che è contrario all'adozione dello strumento proposto da Morisoli. Qualora la Commissione la pensasse diversamente, il Governo invita a «*porre il limite delle spese che devono essere sottoposte al voto popolare a un livello sufficientemente elevato*».

Personalmente è tendenzialmente favorevole al referendum finanziario obbligatorio. Per superare le obiezioni portate dal Governo, che sono fondate, sarebbe sufficiente prevedere che il referendum è attivato solo con il consenso di 1/3 dei granconsiglieri. Il meccanismo sarebbe speculare a quello del moltiplicatore cantonale: 1/3 dei granconsiglieri può impedire l'innalzamento del moltiplicatore cantonale e allo stesso modo 1/3 dei granconsiglieri può impedire di spendere cifre molto importanti senza prima consultare il popolo. Il limite di 1/3 nell'attuale configurazione del Parlamento gli sembra adeguato, perché nessun gruppo raggiunge questa percentuale.

Mellini: quali sarebbero le cifre soglia?

Agustoni: Morisoli suggeriva 3 milioni per le spese di gestione corrente e 15 milioni per le spese di investimento. L'iniziativa comunque è generica. Gli altri Cantoni hanno importi molto diversi, anche a dipendenza della loro dimensione. Personalmente non introdurrebbe un referendum obbligatorio sempre, anche senza che qualcuno lo chieda. Se le spese sono condivise, dato che il Parlamento rappresenta il popolo, non occorre consultare quest'ultimo.

Mellini: è dubbioso sulla fissazione delle soglie. Meglio tenerle alte o basse? Se le soglie fossero basse, il Consiglio di Stato potrebbe adottare la "tattica del salame", splittando i crediti fra più messaggi.

Pedrazzini: negli altri Cantoni c'è un meccanismo di attivazione che prevede l'approvazione da una certa percentuale di parlamentari?

Agustoni: in alcuni sì.

Caimi: ricorda che il Gran Consiglio, assieme all'introduzione nella Costituzione dei principi di gestione finanziaria e freno ai disavanzi pubblici, ha approvato anche alcune modifiche della legge sulla

gestione e sul controllo finanziario dello Stato.² Nuovo art. 5 cpv. 3: *«Le decisioni del Parlamento che comportano nuove spese superiori ai limiti previsti dall'art. 42 della Costituzione cantonale devono essere approvate dalla maggioranza assoluta dei suoi membri»*. Quindi per approvare una spesa unica superiore a 1 milione di franchi o una spesa annua superiore a 250 mila per almeno quattro anni occorre una maggioranza qualificata di 46 voti favorevoli. Questa regola funge da ostacolo alle decisioni non ponderate e non condivise. Si tratta di una grande novità, che il Parlamento ha adottato forse non pienamente cosciente delle sue conseguenze. Nella prossima tornata parlamentare sarà applicata per la prima volta e non si sa cosa accadrà e quali effetti avrà. C'è da chiedersi se si riuscirà a raggiungere spesso la maggioranza assoluta dei 90 granconsiglieri. Frequentemente i crediti vengono approvati con meno di 40 voti favorevoli. La Commissione della gestione ha cominciato a riflettere su questi meccanismi: se non c'è preparazione sugli oggetti, se per qualche ragione in sala manca il quorum necessario, anche spese fondamentalmente condivise rischiano di non essere approvate. Non ritiene prudente passare in poco tempo da un regime privo di alcun freno alla spesa, come era fino a poco tempo fa, all'estremo opposto. Inoltre con un secondo vincolo le cose si complicherebbero e non si sa quale sarebbe l'effetto dei due strumenti sommati. Invita ad attendere la prossima tornata parlamentare, del 22-24 settembre, per assistere alla prima applicazione dell'art. 5 cpv. 3 della LGF.

- Ortelli, pres.:** condivide le osservazioni di Caimi.
- Agustoni:** è certamente d'accordo di attendere l'esito del prossimo Gran Consiglio. Comunque ripete di essere tendenzialmente favorevole all'iniziativa e, se esiste un minimo di consenso, redigerà un rapporto favorevole. Invita a discutere del tema nei gruppi.
- Bacchetta-Cattori:** il Cantone si è dotato di una serie di norme di controllo della spesa, nella Costituzione e nelle leggi. Se si andrà nella direzione auspicata anche dalla popolazione non occorre altro per tenere sotto controllo la spesa e rientrare nei parametri. Il limite di questa iniziativa è che interviene sulle singole spese, mentre bisogna compiere un discorso globale e veicolare le finanze pubbliche con una certa coerenza. Se si iniziasse a litigare sui singoli crediti, si rischierebbe di mettere in difficoltà l'operato dello Stato.
- Mellini:** il freno ai disavanzi è affiancato dal moltiplicatore cantonale, che consente di aumentare le imposte se non si riesce a far fronte ai disavanzi. A suo parere non è una grande soluzione. Tutti sono d'accordo sul principio di avere una visione globale per tenere sotto controllo le finanze pubbliche, ma poi concretamente

² M6625, *Introduzione dei principi di gestione finanziaria e del freno ai disavanzi pubblici nella Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997*, 28.03.2012. Il Gran Consiglio ha approvato i testi allegati al rapporto di maggioranza. Le modifiche sono entrate in vigore il 01.07.2014.

nessun Dipartimento vuole essere toccato. Quindi ben venga la possibilità di discussione e veto sui singoli oggetti, naturalmente al di sopra di una certa soglia.

Bacchetta-Cattori: richiama quanto spiegato da Caimi in merito all'art. 5 cpv. 3 LGF.

Caimi: l'ordine del giorno del prossimo Gran Consiglio contiene molte richieste di credito. Spera che i membri dell'UP e i gruppi, ma anche il Consiglio di Stato, siano ben informati e attenti. Non è nemmeno molto chiaro a quali oggetti la norma si applichi, perché si parla di «nuove spese». Ad esempio, se si collocano all'interno di un credito quadro, la norma non si applica agli stanziamenti di credito successivi.

Bacchetta-Cattori: un esempio è il sussidio di 3 milioni per il Palacinema di Locarno, nell'ambito del credito quadro di 27 milioni per la concessione di aiuti cantonali per lo sviluppo socio-economico cantonale nel quadriennio 2012-2015.³

Caimi: intravede il rischio concreto che oggetti sui quali tutti sono d'accordo non passino perché raccolgono meno di 46 voti favorevoli. L'UP dovrà dare informazioni precise per le votazioni.

Ortelli: il tema sarà nuovamente all'ordine del giorno della prossima riunione. Sarà così possibile discuterne alla luce della prima esperienza con l'art. 5 cpv. 3 LGF.

L'oggetto sarà nuovamente all'ordine del giorno nella prossima riunione.

★ ★ ★ ★ ★

³ Messaggio n. 6946: Approvazione del progetto "Palazzo del cinema" presentato dalla Città di Locarno e stanziamento di un sussidio a fondo perso di fr. 3'000'000.-- nell'ambito del credito quadro di fr. 27'000'000.-- per la concessione di aiuti cantonali ai sensi dell'art. 16 cpv. 1 della Legge d'applicazione della Legge federale sulla politica regionale del 6 ottobre 2006 (LaLPR del 22 giugno 2009) nel quadriennio 2012-2015 e della relativa Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica e Cantone Ticino sulla promozione del programma cantonale d'attuazione della politica regionale 2012-2015 del 24 febbraio 2012, 28.05.2014.

5. Revisione parziale della Costituzione cantonale: introduzione del referendum finanziario obbligatorio

– iniziativa generica 17.02.2014 di S. Morisoli

inc.: Agustoni

(v. seduta: 22.05.2014; 11.09.2014)

Ortelli: chiede la posizione dei gruppi.

Non tutti i gruppi hanno ancora discusso del tema.

Agustoni: personalmente è favorevole all'iniziativa, ma il gruppo PDD non ne ha ancora discusso. Se il suo gruppo non fosse d'accordo, rinuncerebbe al ruolo di relatore.

Mellini: anch'egli è favorevole. Si tratta di definire i valori soglia al di sopra dei quali il referendum può entrare in gioco.

Cereghetti: nella scorsa seduta gli sembra che Agustoni abbia proposto che il referendum possa essere attivato solo con il consenso di 1/3 dei granconsiglieri.

Agustoni: conferma. Le soglie devono essere ragionevoli: l'iniziativista suggeriva 3 milioni per le spese di gestione corrente e 15 milioni per le spese di investimento.

Bacchetta-Cattori: ricorda che è da poco entrato in vigore il nuovo art. 5 cpv. 3 LGF (applicato per la prima volta durante la scorsa tornata di Gran Consiglio): per approvare una spesa unica superiore a 1 milione di franchi o una spesa annua superiore a 250 mila per almeno quattro anni occorre una maggioranza qualificata di 46 voti favorevoli. Questa misura costituisce già un ostacolo alle spese nuove. Invita a farlo presente ai gruppi.

Nella prossima seduta saranno presentate le posizioni dei gruppi.

★ ★ ★ ★ ★

5. **Revisione parziale della Costituzione cantonale: introduzione del referendum finanziario obbligatorio**

– iniziativa generica 17.02.2014 di S. Morisoli

Inc. Agustoni

(v. verbali 11.09.2014, 02.10.2014)

Ortelli: all'odg vi è la presentazione della posizione dei gruppi.

Bacchetta-Cattori: la Commissione ha chiesto un parere anche alla Commissione della gestione: dopo discussione, tutti i gruppi – ad esclusione forse dell'UDC – si sono espressi contro. Farà pervenire il parere scritto della Gestione.

Agustoni: il gruppo PPD non ne ha ancora discusso, ma è presumibile che sia contrario. Personalmente è favorevole all'iniziativa, ma non redigerà un rapporto in contrasto con la posizione del gruppo. Rinuncia al ruolo di relatore.

I gruppi Lega e PS dichiarano di essere contrari all'iniziativa.

Mellini: il gruppo UDC non ne ha ancora discusso. Personalmente è favorevole e quindi si riserva di redigere un rapporto favorevole all'iniziativa.

Viene designato quale relatore Quadranti, che redigerà un rapporto contrario alla mozione.

★ ★ ★ ★ ★

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
	15 gennaio 2015	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici
sull'iniziativa parlamentare 17 febbraio 2014 presentata nella forma
generica da Sergio Morisoli "Revisione parziale della Costituzione
cantonale: introduzione del referendum finanziario obbligatorio"**

1. L'INIZIATIVA

L'iniziativista propone, ex art. 96 LGC, una revisione parziale della Costituzione cantonale, affinché venga introdotto il referendum finanziario obbligatorio in materia di nuove spese di gestione corrente e di investimento.

Egli motiva detta iniziativa partendo dalle seguenti considerazioni:

- "- tenuto conto del voto dello scorso lunedì 27 gennaio 2014 del Gran Consiglio favorevole a introdurre nella Costituzione il principio del "moltiplicatore cantonale di imposta" (vedi messaggio del Governo per il freno ai disavanzi e relativi rapporti commissionali);*
- visto che la situazione finanziaria del Cantone sta peggiorando velocemente;*
 - preso atto che difficilmente in tempi brevi Governo e Parlamento riusciranno a dotarsi di uno strumento valido e concordato per il controllo della crescita della spesa, che è il vero problema e non quello delle entrate;*
 - per evitare scontri lunghi e inutili sui modelli proposti finora (freno spesa vs. moltiplicatore d'imposta);"*

Ciò considerato il collega Sergio Morisoli con questa iniziativa invita il Gran Consiglio a elaborare un articolo costituzionale nuovo o a completare quello che già prevede il referendum finanziario facoltativo, inserendo dei limiti ragionevoli di spesa a partire dai quali entra in vigore l'obbligatorietà del referendum.

A suo giudizio diversi studi avrebbero dimostrato che nel modello federalista elvetico lo strumento del referendum finanziario obbligatorio avrebbe permesso, nei Cantoni che lo prevedono, di tenere sotto controllo la spesa e il debito in modo efficace ed efficiente, nonché di mantenere una pressione fiscale attrattiva. E soprattutto di consentire ai cittadini di decidere direttamente certe spese e se pagarle.

Detta iniziativa di fatto ricalca quella dello stesso Sergio Morisoli di data 25 novembre 2013 (IG538)¹ con la quale egli proponeva di introdurre il principio del referendum finanziario obbligatorio ancorandolo tuttavia non nella Costituzione cantonale ma nella Legge sulla gestione finanziaria. Tale iniziativa appare superata.

¹Iniziativa generica: Sergio Morisoli, *Introduzione nella Legge sulla gestione finanziaria del principio del referendum finanziario obbligatorio in materia di nuove spese di gestione corrente e di investimento*, 25.11.2013.

2. IL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO E QUELLO DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE

Dopo l'audizione dell'iniziativista da parte di questa Commissione, avvenuta il 22 maggio 2014, quest'ultima ha ritenuto di chiedere un parere al Consiglio di Stato e alla Commissione della gestione e delle finanze.

2.1

Il Consiglio di Stato ha presentato una sua presa di posizione scritta di data 19 agosto 2014 giungendo alla conclusione che l'introduzione dello strumento del referendum finanziario obbligatorio nella realtà ticinese non sia, allo stadio attuale, una priorità ed indicando che qualora la Commissione fosse stata di avviso diverso, sarebbe stato opportuno comunque porre il limite delle spese che devono essere sottoposte al voto popolare a un livello sufficientemente elevato.

A tali conclusioni il Consiglio di Stato giunge dopo le seguenti considerazioni:

"1.- Ricordiamo innanzitutto che, tramite il referendum finanziario, i cittadini mantengono un controllo diretto sulle scelte delle autorità politiche. Secondo il prof. ETIENNE GRISEL (Initiative et referendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, III edizione, Berna 2004, n. 977), esso permette ai cittadini "d'ouvrir et de fermer les cordons de la bourse".

La giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 125 I 87 consid. 4a, 101 la 130 consid. 4) considera che la finalità perseguita con questo strumento consiste nel permettere la partecipazione dei cittadini alle decisioni che implicano delle spese importanti e che li toccano indirettamente nella loro veste di contribuenti. Lo strumento ha quindi l'obiettivo di garantire una responsabilità nella presa di decisione politica con conseguenze di natura finanziaria.

Visto in questi termini, lo strumento - sia esso nella sua forma obbligatoria o in quella facoltativa - può effettivamente rappresentare un potenziale deterrente per un aumento incontrollato della spesa pubblica e quindi un utile strumento per preservare finanze pubbliche sane; più difficile e problematico e invece stabilire la reale efficacia di questo strumento nel garantire questi obiettivi.

2.- In Svizzera - a livello cantonale (a livello federale, lo strumento del referendum finanziario non è previsto) - praticamente tutti i Cantoni istituiscono il referendum finanziario in forma facoltativa e quindici Cantoni conoscono pure, in aggiunta, il referendum finanziario in forma obbligatoria. I limiti di spesa previsti per l'esercizio del referendum obbligatorio sono logicamente più alti rispetto a quelli stabiliti per l'esercizio del referendum facoltativo (GRISEL, n. 867 e nota 139, n. 879 e nota 179). Inoltre, i limiti previsti nei Cantoni sono diversi tra di loro, ciò che rende impossibile o quantomeno arduo fissare soglie standard o comunemente impiegate in base all'esperienza di altre realtà.

3.- La proposta di introdurre il referendum finanziario in forma obbligatoria anche in Ticino - peraltro non nuova (Costituzione cantonale, progetto di revisione totale, edizione speciale della RDAT 1987, n. 46.6) - può certamente essere vista come un tentativo di accordare ai cittadini una maggiore possibilità di controllo sul potere politico: ciononostante, lo strumento non fa l'unanimità.

La dottrina evidenzia infatti che il referendum finanziario obbligatorio potrebbe anche moltiplicare le votazioni su oggetti che non suscitano forzatamente l'interesse dei cittadini, ciò che potrebbe creare costi amministrativi eccessivi (GRISEL, n. 863). Sottoporre automaticamente all'approvazione del popolo tutte le spese che superano una soglia determinata, ma che non suscitano un reale dibattito, può in questo senso rappresentare uno spreco di risorse e in definitiva condurre a una banalizzazione del voto popolare. Il

rischio e infatti quello di assistere a consultazioni popolari ravvicinate, con partecipazioni estremamente basse su oggetti che non sono per nulla controversi.

A tale riguardo, possiamo citare quanto indicato nel messaggio del Consiglio di Stato vallesano presentato nel 1992 che proponeva una riforma dei diritti democratici: "le droit de regard des citoyens sur les lois et les dépenses n'a pas à s'appliquer de manière systématique à propos de n'importe quelle réglementation ou décision. Mieux vaut limiter la consultation du peuple aux objets qui soulèvent des contestations soit au Grand Conseil, soit dans l'opinion publique. (...). Le référendum facultatif permettrait de faire l'économie des frais de consultations populaires quasi inutiles à l'État, aux communes et finalement aux citoyens".

La soluzione per superare in parte la criticità e le obiezioni appena evocate potrebbe essere quella di prevedere dei limiti molto alti per quanto riguarda la spesa sottoposta al referendum obbligatorio. Questa soluzione limiterebbe i temi potenzialmente oggetto di un voto automatico, contenendo quindi il numero di votazioni, ma in definitiva ridurrebbe anche la portata della funzione calmierante di questo referendum sull'evoluzione della spesa pubblica.

4.- In definitiva, di fronte agli effetti positivi e negativi del referendum obbligatorio, riteniamo che il contesto istituzionale attuale - che consente comunque ai cittadini di pronunciarsi, in caso di manifesto interesse, attraverso lo strumento del referendum finanziario facoltativo – influisca già adeguatamente sulle scelte della politica, senza dover per forza introdurre l'obbligatorietà del voto popolare quando le spese superano una determinata soglia. D'altra parte, anche il referendum facoltativo esercita una chiara funzione deterrente nei confronti delle spese che non siano strettamente necessarie."

2.2

La Commissione della gestione e delle finanze ha pure preso una posizione, sottoscritta all'unanimità dei suoi membri presenti alla seduta del 13 gennaio 2015, concludendo in buona sostanza che le norme attualmente vigenti siano sufficienti per realizzare la finalità stessa dell'iniziativa in esame. Detta Commissione invita pertanto anch'essa a respingere l'iniziativa del collega Sergio Morisoli.

La Commissione della gestione e delle finanze evidenzia *"come nel Cantone sia già in vigore l'istituto del referendum finanziario facoltativo completato di recente con il vincolo del freno ai disavanzi, approvato dal popolo il 18 maggio 2014. Sono stati in particolare introdotti i nuovi art. 34 bis e 34 ter nella Costituzione cantonale e i relativi nuovi art. 5 cpv. 3 e 31a-31f della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato. Detto vincolo impone al Consiglio di Stato di presentare e al Gran Consiglio di approvare un preventivo il cui disavanzo non superi il 4% dei ricavi, dedotto gli accrediti interni, prelevamenti da finanziamenti speciali e i contributi da riversare."*

La Commissione della gestione e delle finanze prosegue ritenendo che:

"detto strumento di disciplina finanziaria prevede anche un freno all'accumulo dei disavanzi d'esercizio imponendo un riassorbimento entro quattro anni, quando questi raggiungono il limite del 9% dei ricavi correnti. In tale evenienza non sarà sufficiente il pareggio dei conti: essi dovranno presentare avanzi d'esercizio al fine di ridurre i disavanzi accumulati in precedenza.

Il principio fondamentale, a livello costituzionale, votato dal popolo, è in effetti quello dell'equilibrio finanziario, dal quale derivano tutti gli altri, quale quello della gestione parsimoniosa ed economica delle risorse dello Stato. Occorre soprattutto rafforzare il nesso tra le diverse spese del Cantone e le risorse necessarie a finanziarie; controllare in

modo più rigoroso l'evoluzione della spesa pubblica; migliorare la disciplina finanziaria ad opera del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio, esaminare con maggiore attenzione le priorità d'intervento dello Stato; contenere l'aumento del debito pubblico a carico delle future generazioni per prestazioni in favore di quelle attuali."

In merito al controllo della spesa, la Commissione della Gestione richiama anch'essa il nuovo art. 34 ter cpv. 6 della Costituzione cantonale e il nuovo art. 5 cpv. 3 della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato, secondo cui:

Art. 34ter Cost.

⁶Per decidere l'aumento del coefficiente d'imposta cantonale è necessaria la maggioranza qualificata di almeno 2/3 dei votanti del Gran Consiglio.

Art. 5 cpv. 3 LGE

³Le decisioni del Parlamento che comportano nuove spese superiori ai limiti previsti dall'art. 42 della Costituzione cantonale devono essere approvate dalla maggioranza assoluta dei suoi membri.

Infine, detta Commissione conclude che:

"Con l'introduzione di dette norme, s'intende dare chiaramente la priorità assoluta al contenimento della spesa rispetto ad un eventuale aumento dell'onere fiscale, da considerare appunto quale ultima ratio, nel caso estremo di una grave situazione finanziaria del Cantone, non risanabile soltanto con misure di contenimento della spesa."

3. L'ESAME COMMISSIONALE

3.1 Audizione dell'iniziativista

La Commissione ha sentito l'iniziativista nella sua seduta del 22 maggio 2014. In questa occasione egli ha potuto approfondire la propria proposta, che a suo parere andrebbe a complemento del principio del freno ai disavanzi pubblici deciso dal popolo ticinese il 27 gennaio 2014 per un migliore inquadramento di disciplina finanziaria. Il collega Morisoli ribadisce che a suo giudizio sarebbe importante agire piuttosto sul freno alla spesa e il referendum finanziario obbligatorio ne sarebbe lo strumento adeguato. Egli pare riconoscere alcune criticità quali ad esempio il fatto che in ogni caso si dovrebbe stabilire che tale referendum debba scattare per spese al di sopra di una certa soglia, siano esse di investimento o di gestione corrente; che occorrerebbe altresì distinguere tra spese una tantum e spese ricorrenti; che vi potrebbe essere la tentazione di suddividere i crediti per evitare di raggiungere il valore soglia; che non è palese quale sarebbe la sanzione in caso di superamento della spesa votata; che il problema di chiamare il popolo al voto troppo spesso e anche su oggetti che non sono materia di conflitto in seno al parlamento sussiste. In merito a quest'ultimo aspetto l'iniziativista suggerisce che si potrebbe prevedere che il referendum obbligatorio scatti solo se 1/3 dei parlamentari lo prevede. Infine, l'iniziativista riconosce che nei Cantoni dove un tale referendum obbligatorio è previsto vi sono diversità nei risultati che possono dipendere anche dalle differenze culturali.

In conclusione l'iniziativista, pur trattandosi e rimanendo la sua una iniziativa generica, ha formulato alla Commissione una *proposta di nuovo art. 42bis* da inserire nella Costituzione cantonale il cui tenore potrebbe, a suo giudizio, essere il seguente:

"Sottostanno al voto popolare obbligatorio (referendum finanziario obbligatorio/ automatico):

a) Le leggi e i decreti legislativi a carattere obbligatorio generale e le loro modifiche che generano una nuova spesa o aumenti di spesa esistente, superiori ai limiti di cui al punto b);

b sottostanno al voto popolare obbligatorio le nuove spese uniche annuali e gli aumenti ripetitivi, nel rispetto dell'uniformità della materia, superiori a:

- franchi 3'000'000 di spese di gestione corrente*
- franchi 15'000'000 di spese di investimento*

3.2 Discussione commissionale

Innanzitutto va ribadito che il nostro Cantone conosce già il referendum finanziario facoltativo il quale finora ha dato buona prova di sé.

Grazie alla documentazione messa a disposizione dall'iniziativista stesso e al parere del Consiglio di Stato, la Commissione ha potuto appurare che il referendum finanziario obbligatorio esiste in 15 Cantoni, però secondo le modalità e i requisiti più svariati. In tale senso si rinvia alla tabella allegata al presente rapporto.

La Commissione ha discusso dell'iniziativa nelle sue sedute ulteriori del 11 settembre, 2 ottobre, 4 dicembre 2014 e 15 gennaio 2015. Nel corso dei lavori commissionali l'iniziativa era stata portata per discussione all'interno dei rispettivi gruppi parlamentari i quali, ad eccezione del gruppo UDC, si sono dichiarati tutti contrari all'introduzione di questo nuovo e ulteriore strumento di disciplina finanziaria.

In buona sostanza e in breve, le motivazioni contrarie all'iniziativa risiedono nel fatto che il Gran Consiglio, assieme all'introduzione nella Costituzione dei principi di gestione finanziaria e freno ai disavanzi pubblici, ha approvato anche alcune modifiche della legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (cfr. M6625, *Introduzione dei principi di gestione finanziaria e del freno ai disavanzi pubblici nella Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997*, 28.03.2012. Il Gran Consiglio ha approvato i testi allegati al rapporto di maggioranza. Le modifiche sono entrate in vigore il 01.07.2014).

Il nuovo art. 5 cpv. 3 LGF, su cui attira l'attenzione anche la Commissione della gestione e delle finanze, prevede che: *"Le decisioni del Parlamento che comportano nuove spese superiori ai limiti previsti dall'art. 42 della Costituzione cantonale devono essere approvate dalla maggioranza assoluta dei suoi membri"*. Quindi per approvare una spesa unica superiore a 1 milione di franchi o una spesa annua superiore a 250 mila per almeno quattro anni occorre una maggioranza qualificata di 46 voti favorevoli. Questa regola funge da ostacolo alle decisioni non ponderate e non condivise. Si tratta di una grande novità che il Parlamento ha pure adottato recentemente e che risulta aver dato per ora buona prova di sé nelle tornate parlamentari succedutesi alla sua entrata in vigore.

Questa Commissione non ritiene pertanto prudente, e nemmeno opportuno, passare in poco tempo da un regime apparentemente privo di alcun freno alla spesa (fatti salvi i principi di parsimonia, economicità, ecc. citati pure nel parere della Commissione della gestione), come era fino a poco tempo fa, all'estremo opposto. Inoltre con un secondo vincolo le cose si complicherebbero e non si sa quale sarebbe l'effetto dei due strumenti sommati.

Il Cantone si è dotato di una serie di norme di controllo della spesa, nella Costituzione e nelle leggi, come sopra illustrato. Se si andrà, e siccome si dovrà andare, nella direzione auspicata anche dalla popolazione con queste modifiche già introdotte, non occorre altro per tenere sotto controllo la spesa e rientrare nei parametri. Il limite dell'iniziativa del collega Morisoli è che interviene sulle singole spese, mentre bisogna compiere un

discorso globale e veicolare le finanze pubbliche con una certa coerenza. Se si iniziasse a litigare sui singoli crediti, si rischierebbe di mettere in difficoltà l'operato dello Stato. Pertanto l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio è ritenuta, almeno a questo stadio, prematura.

4. CONCLUSIONI

La Commissione invita quindi il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare 17 febbraio 2014 presentata nella forma generica da Sergio Morisoli "Revisione parziale della Costituzione cantonale: introduzione del referendum finanziario obbligatorio".

Per la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Matteo Quadranti, relatore

Bacchetta-Cattori - Caimi - Cavalli - Cereghetti -

Giudici - Martinelli Peter - Ortelli - Pagnamenta -

Pedrazzini - Ponzio-Corneo - Viscardi

Allegato:

Tabella "Übersicht über die kantonalen Bestimmungen zum fakultativen Referendum" elaborata dal Zentrum für Rechtsinformation - ZRI/Centre de l'information juridique - CIJ

Residenza governativa
Piazza Governo
telefono 091 814 43 26
fax 091 814 44 06
e-mail can-sgc@ti.ch

Repubblica e Cantone Ticino
Cancelleria dello Stato

Funzionario
Incaricato Christian Luchessa

**Servizi del Gran Consiglio
6501 Bellinzona**

telefono 091/814.43.64
e-mail GestioneFinanze@gc.ti.ch

Alla
Commissione speciale Costituzione e
diritti politici
per il tramite della Segretaria,
signora Raffaella Navari
Residenza

Bellinzona

13 gennaio 2015



Ns. riferimento

Vs. riferimento

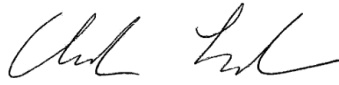
Iniziativa parlamentare generica del 17 febbraio 2014 di Sergio Morisoli *Revisione parziale della Costituzione cantonale: introduzione del referendum finanziario obbligatorio*: preavviso all'attenzione della Commissione speciale Costituzione e diritti politici

Signora Presidente,
Signore e Signori Commissari,

la Commissione della gestione e delle finanze si pregia di trasmettere alla Commissione speciale Costituzione e diritti politici, così come concordato con lo scambio di corrispondenza del 26 maggio 2014 e del 2 giugno 2014, il preavviso del deputato Fabio Bacchetta-Cattori relativo all'atto parlamentare sopramenzionato, discusso e sottoscritto (all'unanimità dei membri presenti) in occasione dell'odierna seduta commissionale.

La Commissione della gestione e delle finanze vi ringrazia e vi prega di gradire l'espressione della massima stima.

Per la Commissione della gestione e delle finanze
il segretario:



Christian Luchessa

Allegati:

- preavviso del 13 gennaio 2015 della Commissione della gestione e delle finanze (originale sottoscritto e formato Word).

Copia per conoscenza:

- Ufficio presidenziale del Gran Consiglio, per il tramite del Segretario generale, signor Gionata P. Buzzini.

Parere scritto 13 gennaio 2015 della Commissione della gestione e delle finanze sull'iniziativa parlamentare 17 febbraio 2014 presentata nella forma generica da Sergio Morisoli per la revisione parziale della Costituzione cantonale: introduzione del referendum finanziario obbligatorio

L'iniziativista propone una revisione parziale della Costituzione cantonale, introducendo il principio del referendum finanziario obbligatorio in materia di nuove spese di gestione corrente e di investimento. Egli motiva detta iniziativa, sostenendo in particolare come *«diversi studi hanno dimostrato che nel modello federalista elvetico lo strumento del referendum finanziario obbligatorio ha permesso, nei Cantoni che lo prevedono, di tenere sotto controllo la spesa e il debito in modo efficace ed efficiente, nonché di mantenere una pressione fiscale attrattiva»*.

La Commissione della gestione e delle finanze evidenzia in merito come nel Cantone sia già in vigore l'istituto del referendum finanziario facoltativo, completato di recente con il vincolo del freno ai disavanzi, approvato dal popolo il 18 maggio 2014. Sono stati in particolare introdotti i nuovi art. 34^{bis} e art. 34^{ter} nella Costituzione cantonale e i relativi nuovi art. 5 cpv. 3 e 31a-31f della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato.

Come noto, detto vincolo impone al Consiglio di Stato di presentare e al Gran Consiglio di approvare un preventivo il cui disavanzo non superi il 4% dei ricavi, dedotti gli accrediti interni, i prelevamenti da finanziamenti speciali e i contributi da riversare.

Detto strumento di disciplina finanziaria prevede anche un freno all'accumulo dei disavanzi d'esercizio, imponendo un riassorbimento entro quattro anni, quando questi raggiungono il limite del 9% dei ricavi correnti. In tale evenienza non sarà sufficiente il pareggio dei conti: essi dovranno presentare avanzi d'esercizio al fine di ridurre i disavanzi accumulati in precedenza.

Il principio fondamentale, a livello costituzionale, votato dal popolo, è in effetti quello dell'equilibrio finanziario, dal quale derivano tutti gli altri, quale quello della gestione parsimoniosa ed economica delle risorse dello Stato.

Occorre soprattutto rafforzare il nesso tra le spese del Cantone e le risorse necessarie a finanziarle; controllare in modo più rigoroso l'evoluzione della spesa pubblica; migliorare la disciplina finanziaria ad opera del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio; esaminare con maggiore attenzione le priorità d'intervento dello Stato; contenere l'aumento del debito pubblico a carico delle future generazioni per prestazioni in favore di quelle attuali.

In merito al controllo della spesa, si richiama in particolare il nuovo art. 34 ter cpv. 6 della Costituzione cantonale ed il nuovo art. 5 cpv. 3 della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato, secondo cui:

Art. 34ter Cost.

⁶ *Per decidere l'aumento del coefficiente d'imposta cantonale è necessaria la maggioranza qualificata di almeno 2/3 dei votanti dei membri del Gran Consiglio.*

Art. 5 cpv. 3 LGF

³Le decisioni del Parlamento che comportano nuove spese superiori ai limiti previsti dall'art. 42 della Costituzione cantonale devono essere approvate dalla maggioranza assoluta dei suoi membri.

Con l'introduzione di dette norme, s'intende dare chiaramente la priorità assoluta al contenimento della spesa rispetto ad un eventuale aumento dell'onere fiscale, da considerare appunto quale *ultima ratio*, nel caso estremo di una grave situazione finanziaria del Cantone, non risanabile soltanto con misure di contenimento della spesa.

In conclusione, la Commissione della gestione e delle finanze considera sufficienti le nuove norme costituzionali votate dalla maggioranza della popolazione il 18 maggio 2014 e le relative norme legislative d'applicazione, in vista di realizzare la finalità stessa dell'iniziativa in esame e propone quindi di respingerla.

Per la Commissione gestione e finanze:

Fabio Bacchetta Cattori, relatore

Tr. 11-1
F. Bacchetta
M. B.
Y. P.
Th
P. Grolli
Q.
Sc
C. G.
U. G. G.

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
	19 gennaio 2015	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici
sull'iniziativa parlamentare 17 febbraio 2014 presentata nella forma
generica da Sergio Morisoli "Revisione parziale della Costituzione
cantonale: introduzione del referendum finanziario obbligatorio"**

PREMESSA

È di fondamentale importanza non perdere di vista il fatto che l'iniziativa è presentata nella forma generica sebbene, come riportato dal rapporto di maggioranza, l'iniziativista abbia formulato alla Commissione una proposta di nuovo art. 42 bis corredata da cifre. Tale proposta è stata presentata a titolo indicativo e può essere presa in considerazione o no o solo parzialmente nell'eventuale progetto di legge. Il nocciolo della questione sta quindi nell'introdurre oppure no il PRINCIPIO del referendum finanziario obbligatorio nella Costituzione, principio al quale i firmatari di questo rapporto non sono contrari.

UN CARATTERE COMPLEMENTARE

Notoriamente, il vincolo del freno ai disavanzi votato da questo Gran Consiglio il 27 gennaio 2014 (e approvato dal popolo il 18 maggio scorso) non ha fatto l'unanimità di questo Parlamento, tant'è vero che il messaggio sul Preventivo cui era annesso fu oggetto di ben tre rapporti. Nel suo parere, la Commissione della gestione fa notare che in Ticino vige già l'istituto del referendum finanziario facoltativo, **completato di recente con il vincolo del freno ai disavanzi...** Orbene, se ha dovuto essere **completato** - parlando perlomeno di spese rilevanti e incidenti sensibilmente sul deficit dello Stato - significa che il solo referendum facoltativo presenta delle carenze. A nostro avviso poi, "completato" non è la parola giusta, bensì "potenziato", nel senso che si è sì reso il sistema più incisivo ed efficace, ma esiste comunque ancora un margine di miglioramento, nel quale si situa anche la misura del referendum finanziario obbligatorio, proposta dall'iniziativa Morisoli. Quest'ultima assume quindi un carattere complementare che non può che rendere più efficace il controllo della spesa pubblica.

LE CONCLUSIONI DEL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO

Visto che la maggioranza della Commissione supporta il suo parere negativo anche con il parere espresso dal Consiglio di Stato, ci permettiamo qui di commentarne (e contestarne) alcuni dei punti riportati:

1. "... giungendo alla conclusione che l'introduzione dello strumento del referendum finanziario obbligatorio nella realtà ticinese non sia, allo stadio attuale, una priorità ed indicando che qualora la Commissione fosse stata di avviso diverso,

sarebbe stato opportuno comunque di porre il limite delle spese che devono essere sottoposte al voto popolare a un livello sufficientemente elevato”.

Che **non sia una priorità**, potrebbe anche starci, se non fosse che, nonostante sforzi immani e salti mortali, anche quest'anno ci troviamo con un preventivo con un deficit di 127 milioni di franchi, per cui ogni misura che possa anche minimamente porre un freno alle spese è da considerare quantomeno estremamente importante. Il fatto poi che **“qualora la Commissione fosse stata di avviso diverso, sarebbe stato opportuno comunque di porre il limite delle spese che devono essere sottoposte al voto popolare a un livello sufficientemente elevato”**, denota un atteggiamento quantomeno possibilista da parte del Governo.

2. “Ricordiamo innanzitutto che, tramite il referendum finanziario, i cittadini mantengono un controllo diretto sulle scelte delle autorità politiche. Secondo il prof. ETIENNE GRISEL (Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, III edizione, Berna 2004, n. 977), esso permette ai cittadini “d'ouvrir et de fermer les cordons de la bourse”.

È proprio questo lo scopo dell'operazione! La politica degli ultimi anni - federale, cantonale e comunale - ci ha dimostrato come troppo spesso fra politici e popolo sovrano si siano creati dei divari incolmabili. Non vogliamo in questa sede approfondirne troppo le cause ma, sarà perché i primi non tastano a sufficienza il polso dei secondi, o sarà perché si ritengono arrogantemente superiori a un popolo che serve soltanto a eleggerli o per chissà quale altra ragione, sempre di più il popolo fa ricorso al diritto d'iniziativa sui temi più disparati o fa uso del referendum per sconfessare Governi e Parlamenti. Nel nostro Ticino basta pensare ai due più recenti casi: il credito per Expo 2015 bocciato in votazione e il referendum contro l'aumento della tassa di circolazione le cui firme sono state consegnate recentemente.

Con l'unica possibilità per il popolo di raccogliere le firme per dire la sua, abbiamo assistito a un progressivo e sempre meno sostenibile aumento delle spese dello Stato. Introducendo il referendum obbligatorio almeno oltre un certo limite di spesa - che, concordiamo, possa e debba essere posto a un livello sufficientemente elevato da evitare un'inflazione di chiamate alle urne che rallenterebbe troppo l'iter legislativo - si otterrebbero almeno due risultati di notevole importanza: 1. l'occhio del popolo che, spesso e volentieri, si rivela più cauto e ragionevole di quello dei politici sulla spesa pubblica; 2. la condivisione con il popolo sovrano della responsabilità d'intraprendere dei passi che potrebbero risultare finanziariamente negativi.

3. Visto in questi termini, lo strumento - sia esso nella sua forma obbligatoria o in quella facoltativa - può effettivamente rappresentare un potenziale deterrente per un aumento incontrollato della spesa pubblica e quindi un utile strumento per preservare finanze pubbliche sane; più difficile e problematico e invece stabilire la reale efficacia di questo strumento nel garantire questi obiettivi.

Poiché è più difficile e problematico (quanto lo sia, non si sa) stabilire la reale efficacia di questo strumento, si dovrebbe **rinunciare “tout court” a introdurlo**, nonostante se ne ammetta un potenziale carattere deterrente sull'aumento della spesa pubblica e quindi un'utilità per preservare delle finanze pubbliche sane? E difficile trovare una frase meno azzeccata e meno contraddittoria di questa.

4. La dottrina evidenzia infatti che il referendum finanziario obbligatorio potrebbe anche moltiplicare le votazioni su oggetti che non suscitano forzatamente

l'interesse dei cittadini, ciò che potrebbe creare costi amministrativi eccessivi (GRISEL, n. 863). Sottoporre automaticamente all'approvazione del popolo tutte le spese che superano una soglia determinata, ma che non suscitano un reale dibattito, può in questo senso rappresentare uno spreco di risorse e in definitiva condurre a una banalizzazione del voto popolare. Il rischio è infatti quello di assistere a consultazioni popolari ravvicinate, con partecipazioni estremamente basse su oggetti che non sono per nulla controversi.

A questa obiezione risponde una proposta fatta dall'iniziativista durante l'audizione in commissione, ossia di prevedere che il referendum obbligatorio scatti, per esempio, solo se 1/3 dei parlamentari lo richiede. Dato il carattere generico dell'iniziativa, tale suggerimento potrebbe benissimo essere seguito, rendendo l'iniziativa un po' più digeribile anche agli scettici.

NON DOBBIAMO AVER PAURA DEL POPOLO!

È una frase che si sente abbastanza spesso, tuttavia c'è una certa tendenza in noi deputati a evitare l'intervento del popolo tramite le urne. Ed è abbastanza comprensibile, le votazioni si vincono o si perdono - magari di misura - indipendentemente dal nostro impegno e dall'onestà intellettuale con cui prendiamo le nostre decisioni. È fastidioso perdere già in un consesso di 90 deputati, figuriamoci a livello di voto popolare.

D'altra parte, l'onestà intellettuale di cui parlavamo testé, è probabilmente messa a minor rischio se cade la possibilità di "metterla via senza il prete", quest'ultimo (prete = popolo) debitamente scoraggiato dalla difficoltà di raccogliere le firme per il referendum.

CONCLUSIONI

Non esistono quindi, a nostro modo di vedere, delle motivazioni serie e sufficientemente comprovate per non approvare l'iniziativa in questione. Trattandosi di un'iniziativa generica, le motivazioni addotte dal rapporto di maggioranza sono facilmente risolvibili a livello di legge d'applicazione. Ma il principio del referendum finanziario obbligatorio ancorato nella Costituzione cantonale è basilare per dare credibilità - ma anche uno strumento importante - a una politica finanziaria che combatte lo sperpero.

Invitiamo quindi il Gran Consiglio a sostenere l'iniziativa parlamentare in oggetto.

Per la minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Eros N. Mellini, relatore
Agustoni

4. **INIZIATIVA PARLAMENTARE DEL 17 FEBBRAIO 2014 PRESENTATA NELLA
FORMA GENERICA DA SERGIO MORISOLI "REVISIONE PARZIALE DELLA
COSTITUZIONE CANTONALE: INTRODUZIONE DEL REFERENDUM
FINANZIARIO OBBLIGATORIO"**

Rapporto di maggioranza del 15 gennaio 2015

Rapporto di minoranza del 19 gennaio 2015

Ai sensi dell'art. 69b della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, le deliberazioni parlamentari si svolgono nella forma del dibattito organizzato.

Conclusioni del rapporto della maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici: si invita il Parlamento a respingere l'iniziativa.

Conclusioni del rapporto della minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici: si invita il Parlamento ad accogliere l'iniziativa.

È aperta la discussione.

MORISOLI S. - Dibattiamo oggi attorno a un'iniziativa parlamentare generica con la quale invitavo il Gran Consiglio a studiare un principio costituzionale per consentire al popolo di decidere sulle spese che superano una certa soglia (da definire in un secondo tempo) e quindi di decidere se assumersi le conseguenze del loro finanziamento. Ho presentato l'iniziativa nell'intento di rimediare allo squilibrio creato con l'introduzione del freno ai disavanzi, in particolare il meccanismo del moltiplicatore d'imposta obbligatorio. Se noi politici spendiamo e non riusciamo a risparmiare per raggiungere certi parametri finanziari, automaticamente scatta l'aumento delle imposte per i cittadini. Io credo sia giusto che i cittadini abbiano il diritto di esprimersi sulle spese da noi decise che vanno a colpire i contribuenti per il loro finanziamento diretto. Il referendum obbligatorio è un atto dovuto verso degli strumenti a disposizione nella gestione finanziaria per pareggiare i conti. Questo tipo di referendum tra l'altro è una peculiarità svizzera, perché esiste in 19 Cantoni. È un principio che l'Europa ci invidia: noi dal basso possiamo decidere quante imposte pagare (questo non è del tutto vero) e se accettare le spese che i politici, con le loro argomentazioni, propongono di attuare.

Ho presentato l'iniziativa in forma generica per evitare assolutamente di intaccare la sovranità del Parlamento. Dei 19 Cantoni che hanno introdotto il referendum obbligatorio, 14 hanno scelto una forma diretta, cioè che scatta automaticamente per tutte le spese al di sopra di una certa soglia. In cinque Cantoni invece l'obbligatorietà è indiretta, nel senso che è il Parlamento a farla scattare. Quando una spesa non raccoglie un consenso generale e viene accettata dal Parlamento con una maggioranza risicata, è giusto consultare i cittadini.

Il Governo e il relatore di maggioranza sostengono che l'introduzione del referendum obbligatorio farebbe incrementare il numero delle chiamate alle urne. Ciò non è affatto vero. Gli studi effettuati negli ultimi 10-12 anni dimostrano solo un leggero aumento (10-15%) del numero di temi in votazione, con una media tra i 12 e i 15 temi all'anno. Quindi, se in Ticino i temi in votazione aumentassero del 10%, significherebbe al massimo doverci esprimere su un tema o due in più. Non ci sarebbe un aumento delle chiamate alle urne, perché sapete benissimo che quando si va a votare ci si esprime anche su più temi. Lo scopo non è chiamare la gente alle urne, è il contrario: che si conduca una politica parsimoniosa e oculata, che Governo e Parlamento soppesino attentamente le alternative e superino le soglie solo quando sono pienamente convinti della bontà della spesa e sono pronti a difenderla di fronte al popolo. Il problema è nostro: dobbiamo gestire bene i dossier ed esaminare scrupolosamente le spese cercando di non oltrepassare una determinata soglia. Ricordo che l'iniziativa è stata presentata in forma generica anche perché nella Costituzione va fissato il principio del referendum finanziario obbligatorio, diretto o indiretto, ma non vanno fissate le soglie oltre le quali il referendum scatta. Una volta accolto il principio – come io spero avvenga – la scelta di adottare un referendum diretto o indiretto e la definizione delle soglie spetteranno a chi dovrà elaborarne le norme di applicazione.

Il referendum obbligatorio è uno strumento in più per il controllo delle finanze; è uno strumento che la stragrande maggioranza dei ministri delle finanze dei Paesi occidentali

sarebbe ben contento di avere, perché li aiuterebbe nel loro dovere di gestire oculatamente le risorse dello Stato; è uno strumento che coinvolge il cittadino contribuente già in fase di decisione sulla spesa, e non solo a posteriori come fa la legge sul freno ai disavanzi imponendo aumenti delle imposte. Se il popolo dice di essere d'accordo con una certa spesa, evidentemente sarà d'accordo anche – qualora non si riuscisse a risparmiare altrove per finanziarla – di farsi aumentare le imposte.

L'iniziativa non contiene nessun elemento che violenti il nostro sistema; anzi, lo rafforza. Finalmente ci dotiamo della seconda mano per gestire le finanze, dopo quella del freno ai disavanzi. Ci sono Cantoni che hanno introdotto entrambe queste misure. Un ulteriore argomento a favore del referendum obbligatorio lo danno le statistiche: questo sistema stimola una parsimonia maggiore e un maggior rispetto dei costi, induce a effettuare tutti i calcoli prima di uscire allo scoperto e farsi votare i crediti. È un ritorno al popolo affinché possa esprimersi sulla materia finanziaria, che lo concerne direttamente, e confermare o meno le proposte fatte dalla politica. Questo è il senso dell'iniziativa, che – lo ripeto – è stata presentata in forma generica: si vota il principio, ma tutto il resto è aperto.

BADARACCO R., INTERVENTO A NOME DEL GRUPPO PLR - L'iniziativa parlamentare in oggetto appartiene al filone "diamo più diritti al popolo, che risolve ogni problema!". Oggigiorno sembra che solo il cittadino disponga delle competenze giuste per decidere anche su temi spinosi e ostici, e trovare una soluzione dove i politici falliscono. Iniziative come questa danno velatamente ai politici la patente di incompetenti e di impotenti, se non addirittura accusarli di essere i maggiori responsabili per il degrado delle finanze cantonali. Tramite il referendum finanziario obbligatorio d'incanto, la spesa pubblica sarebbe compressa entro limiti accettabili e l'efficacia e l'efficienza della macchina amministrativa sarebbero fortemente potenziate. Sembrerebbe tutto così evidente. Ma è realmente così? A noi non pare per nulla. Per noi la verità è un'altra. Tutto ciò è troppo semplicistico e facile. Il populismo imperante e la voglia di piacere al popolo potrebbero forse anche far propendere per questa scelta, ma la logica, un certo equilibrio di pensiero e un sano pragmatismo portano a concludere per l'esatto contrario. Il referendum finanziario obbligatorio non è una panacea per i mali dello Stato e l'introduzione di questo strumento avrebbe l'effetto – forse l'unico – di erodere altre importanti risorse al Cantone tramite una miriade di votazioni inutili che rischierebbero di confondere ancora di più l'inerte cittadino che si reca già troppe volte all'anno alle urne e forse, a giudicare dalla percentuale di partecipazione alle votazioni federali e cantonali, è già stufo del nostro sistema. Con la nostra democrazia diretta abbiamo già raggiunto il limite massimo di sopportazione del cittadino medio e pensare di abusare oltre della sua pazienza porterebbe al completo svilimento di quest'istituto, facendogli perdere il suo spirito originario e svuotandolo di ogni valore.

Sottoporre tutte le nuove spese di gestione corrente e i nuovi investimenti obbligatoriamente al voto popolare significherebbe inoltre destituire questo Legislativo delle sue prerogative legali. Sarebbe come dire che il suo parere conta poco o nulla per i cittadini che poi voteranno. Ma allora perché si è creato un Parlamento e si eleggono i parlamentari? Pro forma? Per affermare che siamo democratici? Di questo passo, la soluzione migliore sarebbe chiedere al popolo di decidere su tutto. Certo si tratta di una provocazione, ma neppure più di tanto. I cittadini ci hanno dato fiducia e delegato il compito di prendere decisioni, e ora noi vogliamo rinunciarvi. Non è assurdo?

A meno che non vogliamo farci belli e riempirci la bocca dicendo «*Noi siamo sempre dalla parte del popolo e siamo i suoi servi e vogliamo che lui voti su ogni questione*». Non

rendiamoci ridicoli. Tutti discutono sulla necessità di far riguadagnare alla classe politica il suo ruolo e il prestigio d'un tempo, ma nei fatti siamo noi stessi ad agire all'opposto. È quindi meglio che si esprima il popolo, sempre e comunque, perché solo il suo verdetto è democratico e conta, perché spesso i politici sono ciechi e stolti, ingannano e non sono neppure in grado di fare ciò di cui veramente lo Stato necessita.

Ci si dimentica che il nostro Cantone si è recentemente dotato di uno strumento, quello del moltiplicatore cantonale e del vincolo del freno ai disavanzi, che serve proprio da forte deterrente al continuo indebitamento. Poiché nessuno vuole che le imposte siano aumentate, si fa di tutto per mantenere il deficit in limiti accettabili. Già questo dovrebbe costituire un mezzo potente per oliare la macchina statale e per ottenere i risparmi. Inoltre la regola della maggioranza assoluta, recentemente introdotta, per nuove spese superiori a determinati parametri contenuti nella legge sulla gestione finanziaria, va esattamente nel senso auspicato dall'iniziativa. Gli strumenti quindi ci sono già.

Oggigiorno introdurre un referendum finanziario obbligatorio in verità non sarebbe un servizio reso al cittadino, ma l'esatto contrario. I voti su questi oggetti sarebbero sempre di pancia ed esprimendosi su un singolo oggetto si perderebbe di vista il quadro globale delle finanze improntato dall'Esecutivo e i progetti avviati per creare benessere nel nostro Cantone.

Ma ciò che non si dice – e che forse è il punto più importante – è qual è la reale efficacia di questo mezzo. Non basta dire che altri Cantoni lo hanno introdotto. Chi l'ha introdotto ha i conti realmente in ordine? Questa misura è servita a ridurre le spese dello Stato? A queste domande a me piacerebbe avere risposte. Io comunque dico di no. E chi può dire che tale strumento porti reali vantaggi e migliori la situazione finanziaria dello Stato? Esistono esempi al riguardo? No, non ce ne sono. In conclusione spero che non si additino i contrari a tale iniziativa come quelli che si oppongono ai diritti del popolo. Niente sarebbe più falso. Ritorniamo con i piedi per terra e analizziamo senza patemi d'animo anche le controindicazioni contenute nell'iniziativa. Molte: più burocrazia, più ostacoli alla realizzazione di progetti validi, più confusione per i cittadini, più procedure per mettere in pratica opere innovative.

D'altro canto esiste il referendum finanziario facoltativo, che rappresenta per eccellenza il mezzo per i cittadini di opporsi ai singoli progetti che non sono condivisi. In questo caso la contrarietà nasce dalla base, nella popolazione e non vi è un'imposizione artificiosa dall'alto che obbliga sistematicamente il ticinese a recarsi alle urne anche quando non è minimamente coinvolto da certi temi.

Lasciatemi dire alcune ultime parole sulle maggioranze a geometria variabile che si stanno formando: all'inizio erano tutti contrari all'iniziativa, tranne il gruppo UDC; improvvisamente si sono aggregati i leghisti e parte del gruppo PPD+GG. Dobbiamo essere molto chiari, perché la decisione da prendere è importante: il referendum obbligatorio è un mezzo che se fosse applicato porterebbe cambiamenti forti nel nostro sistema. Non si possono firmare i rapporti, discuterne in Commissione per ore, prendere una decisione e poi improvvisamente cambiare opinione – come è stato fatto – perché fa comodo in un determinato momento, magari elettorale, passare "dalla parte del popolo". Così, però, non si passa dalla parte del popolo e non si fa il suo interesse.

CAVERZASIO D., INTERVENTO A NOME DEL GRUPPO LEGA - Qualcuno diceva che solo gli stupidi non hanno dubbi e non cambiano mai idea. Ogni tanto può capitare di cambiare idea. Non capisco nemmeno la paura dimostrata oggi, anche da parte di chi è intervenuto per il PLR, di dare voce al popolo. Qualcuno mi spiegherà, in una democrazia

come quella svizzera, perché dobbiamo avere questa paura. Temiamo che il popolo rifiuti le nostre scelte? Non penso. Con la votazione sul freno al disavanzo, che è solo un cavallo di Troia, si è inserito nella Costituzione il giocattolo del moltiplicatore cantonale, che permette aggravii fiscali. E di questo siamo tutti consapevoli. I fautori del moltiplicatore cantonale, che serve appunto per aumentare le imposte, dicevano e continuano a ripetere che il freno al disavanzo è più che altro uno spauracchio per inculcare nei politici il rigore finanziario. Secondo loro nella realtà ci sarebbero tutte le garanzie perché non sia mai usato, a partire dal quorum dei due terzi del Parlamento necessario a modificare il coefficiente cantonale d'imposta. Il nostro gruppo dubita molto di queste rassicurazioni. Preferiamo percorrere una strada che metta ancora più pressione in favore di un vero rigore finanziario e di un vero freno alla spesa. Non vogliamo che si scelga la soluzione facile di mettere le mani in tasca ai ticinesi con proposte come quelle dei letti freddi o dell'aumento delle stime immobiliari. Siamo convinti che la decisione di sostenere l'iniziativa Morisoli non è che la normale conseguenza della volontà di mettere il popolo al centro delle decisioni. Non vedo che cosa possa indurre ad avere paura del popolo e delle sue decisioni su come spendere i propri soldi. Questo aumenterà sicuramente la pressione sui politici, quei politici che fino a oggi non hanno dimostrato di voler applicare una vera politica di riduzione delle spese.

Per questi motivi il gruppo della Lega dei ticinesi sosterrà il rapporto di minoranza, invitando poi a concretizzare, come indicato oggi dall'iniziativista, il sistema indiretto già in vigore in altri Cantoni.

AGUSTONI M., INTERVENTO A NOME DEL GRUPPO PPD+GG - La maggioranza del gruppo PPD+GG sosterrà l'introduzione anche in Ticino del referendum finanziario obbligatorio.

Il nostro gruppo negli scorsi anni ha ripetutamente espresso la sua preoccupazione per il deterioramento dei nostri conti pubblici. In occasione della discussione sul Preventivo 2013 ci eravamo fatti promotori della cosiddetta Roadmap, estremo tentativo di porre un argine all'aumento inesorabile della spesa pubblica. Qualche mese fa, durante la discussione sul Preventivo 2015, abbiamo dovuto prendere atto che la Roadmap aveva generato proposte di minori spese pari allo 0.046% delle spese correnti, neppure tutte accolte.

Nei prossimi anni il nostro Cantone sarà chiamato ad assumere decisioni difficili e gravose; è verosimile che le entrate fiscali subiranno una contrazione, ciò che potrebbe ulteriormente aggravare il già ingombrante debito pubblico del nostro Cantone. È quindi essenziale – al di là della votazione odierna – un deciso cambiamento di rotta che indirizzi la navicella dei nostri conti pubblici verso i porti sicuri dell'equilibrio finanziario. Per raggiungere questo ambizioso obiettivo ci sembra ragionevole prendere ispirazione da quei Cantoni che già da tempo veleggiano nelle placide acque della stabilità finanziaria.

Il referendum finanziario obbligatorio (o semi-obbligatorio) in questo senso potrebbe essere un istituto prezioso. In Svizzera ben 19 Cantoni su 26 prevedono, in una forma o nell'altra, l'istituto del referendum finanziario obbligatorio; non è un caso se questi Cantoni sono generalmente quelli che presentano i conti pubblici più in ordine. L'istituto del referendum finanziario obbligatorio è del resto coerente con la struttura profondamente democratica della nostra Confederazione. A nostro avviso il sovrano democratico deve avere la più ampia possibilità di pronunciarsi su come lo Stato intende spendere il denaro che i contribuenti versano nell'erario.

Secondo la maggioranza del nostro gruppo la consapevolezza che un credito sarà

sottoposto alla cittadinanza potrebbe avere il benefico influsso di condurre a un miglior approfondimento di certe richieste di credito e di far optare per soluzioni meno costose (magari togliendo qualche orpello). Come indicato in precedenza, l'istituto del referendum finanziario obbligatorio è in vigore nei tre quarti dei Cantoni svizzeri; non mi risulta che in questi Cantoni questo strumento abbia impedito la realizzazione di strutture o servizi essenziali per la popolazione, anzi: caso mai la presenza di conti più equilibrati consente di liberare risorse a favore di maggiori investimenti o di altri servizi.

Indipendentemente da quanto precede, alcune altre osservazioni. Coloro che si oppongono al referendum finanziario obbligatorio solo per il timore delle possibili decisioni del sovrano ticinese, fanno torto da un lato alla cittadinanza ticinese (che è altrettanto saggia e matura di quella degli altri Cantoni) e al concetto stesso di democrazia diretta, che ha insito in sé il rischio che il popolo contraddica le decisioni del legislativo.

Il nostro gruppo è consapevole che in alcuni casi il ricorso alla cittadinanza può essere inutile o superfluo, ad esempio quando un credito è condiviso dall'unanimità del Gran Consiglio o da una larghissima maggioranza dello stesso. Per questo motivo riteniamo che, in caso di accoglimento dell'iniziativa, occorrerà propendere per una forma di referendum obbligatorio semi-automatico, ovvero azionabile solo se richiesto da una minoranza qualificata del Gran Consiglio, come previsto per esempio nei Cantoni di Zurigo, di Zugo e di Basilea-Campagna. Inoltre, per evitare un eccessivo imbrigliamento dell'attività del Cantone occorrerà prevedere soglie di spesa coerenti con la nostra taglia economica e finanziaria: il Canton Lucerna ha per esempio introdotto il referendum finanziario per spese superiori a 25 milioni di franchi, il Canton Friburgo per le spese superiori all'1% dell'insieme delle spese correnti.

C'è poi un ulteriore argomento che ha convinto la maggioranza del nostro gruppo ad aderire al rapporto del collega Mellini, ed è che l'istituto del referendum finanziario obbligatorio – dovendo essere inserito nella Costituzione cantonale – sarà eventualmente introdotto solo a seguito di un'apposita votazione popolare. In questo senso non intravediamo alcuna controindicazione nel decidere oggi di chiedere al popolo ticinese se intende o no introdurre il referendum finanziario obbligatorio o semi-obbligatorio.

Una minoranza del nostro gruppo è invece contraria a questo strumento, perché ritiene che potrebbe imbrigliare eccessivamente o ritardare l'attività dello Stato nel disbrigo di compiti importanti e inoltre perché già oggi il popolo ha la possibilità, tramite il referendum finanziario facoltativo, di opporsi a decisioni del Gran Consiglio che non sono condivise da un numero qualificato di cittadini. Quindi da parte di coloro del nostro gruppo che voteranno no non c'è evidentemente la volontà di limitare i diritti popolari, che restano comunque garantiti.

In ogni caso la maggioranza del nostro gruppo, convinta che nella gestione dei conti pubblici occorra dare un segnale importante per un cambiamento di rotta deciso, ritiene che un maggior ricorso al popolo sovrano non abbia di per sé controindicazioni e aderirà al rapporto del collega Mellini.

KANDEMIR BORDOLI P., INTERVENTO A NOME DEL GRUPPO PS - Non ho molto da aggiungere alle argomentazioni portate dal collega Agustoni per la minoranza del suo gruppo. Anche il PS condivide il rapporto del collega Quadranti: non riteniamo necessaria l'introduzione del referendum finanziario obbligatorio.

Sia nel testo dell'iniziativa del collega Morisoli sia qui in aula si percepisce paura verso il moltiplicatore cantonale d'imposta. Ricordo che esso è stato sì voluto dal Consiglio di Stato e dal Parlamento, ma è stato avallato da una votazione popolare. La maggioranza

del Parlamento – di cui non facevo parte – introducendo la legge sul freno ai disavanzi aveva espresso perplessità su questo strumento e addirittura ha voluto che per la modifica del moltiplicatore cantonale d'imposta fosse necessario il voto a maggioranza assoluta da parte del Gran Consiglio. Un'eventuale richiesta di aumentare il moltiplicatore cantonale dovrà essere approvata dai due terzi di questo Parlamento. Mi sembra che da questo punto di vista abbiate preso tutte le precauzioni. Non capisco perché oggi ci sia ancora timore e si chieda di introdurre ulteriori strumenti quando quelli già adottati garantiscono sufficiente controllo rispetto al moltiplicatore cantonale. Dopo molte discussioni questo Parlamento ha adottato una legge sul freno ai disavanzi (che noi non abbiamo appoggiato perché alla fine era una legge sul freno alla spesa camuffata con alcuni correttivi) ed è poi stata accettata anche dal voto popolare. Abbiamo quindi introdotto strumenti che mi paiono sufficienti, e che dovremo verificare e controllare nel tempo.

Al di là della questione del moltiplicatore cantonale, vi ricordo che la nuova legge prevede anche la necessità per il Parlamento di approvare a maggioranza assoluta i crediti che superano il milione di franchi o i 250 mila franchi all'anno per quattro anni. Da questo punto di vista l'attenzione del Parlamento è assicurata; inoltre c'è sempre il referendum facoltativo, che può essere utilizzato in qualsiasi momento. Il nostro gruppo è convinto che quanto adottato con la legge sul freno ai disavanzi oggi è sufficiente e non è necessario introdurre il referendum finanziario obbligatorio. Credo inoltre che uno degli argomenti portati dal Consiglio di Stato non sia di poco conto: anche per rispetto dei giusti diritti popolari va evitata la moltiplicazione di votazioni su temi *«che non suscitano un reale dibattito»* – per riprendere le parole del Consiglio di Stato – e che porterebbero a una banalizzazione del voto popolare. Credo che in questo senso vada sempre tenuto un corretto equilibrio.

Porto l'adesione del gruppo PS al rapporto di maggioranza del collega Quadranti.

DELCÒ PETRALLI M., INTERVENTO A NOME DEL GRUPPO DEI VERDI - Non spenderò troppe parole su questa proposta. Il mio gruppo aderisce alle conclusioni del rapporto di maggioranza, che mi sembrano già ben argomentate. A nostro avviso l'iniziativa del collega Morisoli arriva in ritardo rispetto agli strumenti già introdotti recentemente e approvati dal voto popolare. Il referendum finanziario facoltativo e il vincolo del freno al disavanzo sono strumenti sufficienti a garantire una gestione oculata delle finanze pubbliche. Introdurre ora anche un referendum obbligatorio secondo noi bloccherebbe l'attività del Gran Consiglio e anche dell'Esecutivo.

Evidentemente anche noi Verdi desideriamo controllare la spesa. Certo esistono gli strumenti di controllo appena citati, ma per prima cosa bisognerebbe smettere di votare crediti per progetti fallimentari o inutili. Ricordo che alcuni di coloro che oggi sostengono il referendum obbligatorio hanno votato le famose spese a favore degli impianti di risalita, oppure votano regolarmente crediti per progetti di nuove strade, di parcheggi, eccetera la cui necessità e urgenza non sono sempre date. Inoltre secondo noi, per controllare la spesa, ogni finanziamento a enti o associazioni e ogni mandato dovrebbero trasformarsi in un investimento, vincolando il finanziamento all'assunzione di persone residenti. Ma questo normalmente non si fa. Bisognerebbe introdurre questa buona pratica anche per rispetto dei cittadini che attualmente soffrono per un mondo del lavoro sempre più precario.

D'altra parte lo strumento del referendum obbligatorio non è comunque garanzia di una conduzione oculata della spesa pubblica, perché i crediti potrebbero essere frazionati (secondo la solita "tattica del salame"), in modo da non raggiungere mai il limite per l'applicazione dello strumento del referendum obbligatorio.

In conclusione, a nostro parere questo strumento non è necessario e potrebbe essere facilmente aggirato.

MORISOLI S. - Desidero sgombrare il tavolo dai dubbi. L'iniziativa è stata accusata di populismo, ma se è così allora 19 Cantoni in Svizzera sono retti da leggi e Costituzioni populiste. Quindi rimando al mittente questa affermazione di Badaracco. Peraltro ritengo che il suo intervento sia molto debole e non abbia tenuto conto di tutti gli elementi a disposizione per gli approfondimenti. Prova ne è che non si è nemmeno dato la pena di dare un'occhiata al documento – che ho inviato alla Commissione – voluto dalla Confederazione qualche anno fa per studiare gli effetti del federalismo svizzero sulle finanze pubbliche. Nella bibliografica sono citati poco meno di 89 autori, esperti che si sono chinati sul tema. È difficile tacciarli tutti di populistici. Dopo aver analizzato la materia essi hanno concluso che i Cantoni che hanno adottato il referendum finanziario obbligatorio hanno i conti in ordine e debiti pro capite inferiori ai nostri, uscite cantonali sotto controllo e bilanci con meno buchi consecutivi. Mi sembra quindi che le affermazioni di Badaracco siano gratuite ed è meglio che si informi.

Solo nel mondo alla rovescia si potrebbe sostenere che con il referendum obbligatorio si ostacola il lavoro del Parlamento. Noi, come parlamentari, dobbiamo cercare di fare del nostro meglio e i cittadini non sono i nostri avversari. Se lo pensiamo, allora non abbiamo fiducia nei nostri elettori e dobbiamo chiederci perché siamo qui e chi rappresentiamo.

Per quanto riguarda gli strumenti già adottati per il controllo della spesa, lasciamo perdere; si è visto in questa legislatura a cosa hanno portato le buone intenzioni. Il referendum finanziario invece è uno strumento che ci aiuta come politici a stare in riga e rimedia allo squilibrio introdotto con un automatismo, quello di alzare le imposte. Abbiamo riempito la cassetta dei ferri per aumentare le entrate, ma non abbiamo neppure una chiave inglese per agire sulla spesa. Questa è la verità e questo è ciò che in otto anni il Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE) non ha fatto.

Non mi sorprende che per Pelin Kandemir Bordoli e per i socialisti il moltiplicatore cantonale sia la misura migliore fra quelle adottate. Lo hanno suggerito loro per anni e finalmente hanno trovato qualcuno che lo ha realizzato. E il PLR ancora una volta si accoda al partito delle tasse. Oltre a tasse e balzelli (come sui letti freddi: non voglio fare il leghista, ma la Lega dei ticinesi in proposito ha ragione) dal DFE non è uscito nulla. Purtroppo quel glorioso partito continua a sostenere questa impostazione, e affossa anche questa piccola misura che non dà fastidio e che aiuterebbe a riequilibrare le finanze, dando voce al popolo – oltretutto quando lo decidiamo noi – su certe spese. Ancora una volta si mettono con i socialisti. L'elettore lo deve sapere.

A Michela Delcò Petralli, che come sempre è molto puntuale e precisa nei suoi interventi, dico che vendere oggi il referendum facoltativo esistente nei 26 Cantoni come se fosse una grande scoperta non è un argomento molto convincente. Non si può sostenere che siccome c'è il referendum facoltativo – tra l'altro il Ticino richiede il numero più alto di firme, da raccogliere nel tempo più breve rispetto a tutto il resto della Svizzera – gli elettori sono coinvolti. Però capisco che è difficile ammettere che forse ogni tanto questo Parlamento ha bisogno di chi ci ha eletti per avere una conferma di certe decisioni.

Si preferisce chiamare gli elettori alle urne ogni quattro anni e poi dire loro di non impicciarsi e di non dare fastidio. Questo è il senso del referendum finanziario obbligatorio. Non ha nulla a che fare con sistemi blindati nei quali la politica non conta più niente, nei quali gli eletti non contano nulla e tutto è affidato al popolo.

19 Cantoni in Svizzera hanno dimostrato da decenni che questo strumento funziona eccome. Spesso si fanno paragoni con gli altri Cantoni; stranamente quando ci si occupa di strumenti finanziari che potrebbero portare il Ticino al pari con loro questi paragoni non si fanno. Addirittura è stato detto che non si sa se in quei Cantoni i conti siano effettivamente migliori: vi invito ad andare a leggerli. Avete abbastanza commissari nei vostri gruppi per imparare come sono le contabilità di quei Cantoni.

SADIS L., DIRETTRICE DEL DIPARTIMENTO DELLE FINANZE E DELL'ECONOMIA - Il tema in discussione interessa il Governo solo indirettamente, ma concerne direttamente il Parlamento e le sue decisioni. Il Gran Consiglio vuole delegare sue competenze e responsabilità ricorrendo, tramite certi automatismi, al voto popolare? Beninteso, nessuno teme il confronto con il popolo, ma secondo me bisogna riflettere sul valore vero dell'espressione popolare prima di aderire a un concetto che ormai va per la maggiore banalizzando profondamente l'espressione del voto popolare, anche se così facendo si è fuori moda. Bisogna chiedersi quando in un sistema di democrazia, semidiretta e rappresentativa, sia veramente giusto e rispettoso ricorrere alla decisione del popolo. Ma questo oggi mi rendo conto che non è più moderno, non solo in Ticino; lo è sempre meno in tutta la Svizzera e in tante altre nazioni. Si va verso un populismo – scusate il termine, ma è quello giusto – piuttosto accentuato. Si tratta di ragionamenti che possono essere definiti di "filosofia politica", che però dovrebbero trovare spazio anche in quest'aula.

Noi conosciamo costituzionalmente – come è stato ricordato – il referendum facoltativo (art. 42 della Costituzione); piaccia o non piaccia, nel maggio dello scorso anno il popolo ha approvato ulteriori modifiche costituzionali e abbiamo introdotto il meccanismo del freno ai deficit. Questo meccanismo è un corsetto virtuoso che la politica si è messa e che permette di decidere nuove spese con una maggioranza qualificata. Quindi invito a non banalizzare le scelte compiute e approvate lo scorso anno anche in votazione popolare.

Dedico ora alcune parole agli interventi di Sergio Morisoli e Daniele Caverzasio. Evidentemente voi sapete che correzioni dell'onere fiscale possono derivare sia da una modifica di articoli della legge tributaria sia da una modifica, che deve essere decisa a maggioranza qualificata dal Parlamento, del moltiplicatore cantonale. Entrambi questi atti sono soggetti a referendum facoltativo. Quindi non c'è nessun automatismo, non c'è nessuna volontà di mettere barbaramente le mani nelle tasche dei cittadini. È una questione di trasparenza: bisogna smettere di utilizzare il facile strumento dell'illusione fiscale, che mostra separati i due elementi, nuova spesa o nuovo compito da un lato e risorse necessarie per finanziarli dall'altro. È facile rimanere strabici e non dire la verità ai cittadini, cioè che agire come ente pubblico costa. Bisogna essere assolutamente trasparenti su questi costi e sulla necessità di disporre delle risorse necessarie. Questo è uno degli aspetti più positivi del meccanismo del freno ai deficit, che anzi si ispirava proprio a questa volontà di trasparenza. Troppo facilmente negli anni si sono semplicemente vendute decisioni di sempre maggiori spese senza mai dire ai cittadini che per sostenerle occorrono risorse e che sono i cittadini a dotare lo Stato delle risorse per adempiere i suoi compiti. Su questo punto siamo chiarissimi e non vorrei più sentire tristi interventi che continuano a mistificare questi fatti.

Caverzasio, anch'egli un po' tristemente, travisa i fatti per avere qualche argomento per attaccare il DFE, Laura Sadis e il PLR. Non ci interessa. Questo è un taglio da domenicale gratuito di cui siamo stanchi; io personalmente lo sono, e magari lo è anche qualche cittadino. Si dice che si mettono le mani nelle tasche dei cittadini citando una proposta messa in consultazione, richiesta da numerosissimi Comuni di questo Cantone che desiderano avere uno strumento per lottare contro i letti freddi. Tra l'altro la consultazione è molto ampia ed è aperta non solo ai Comuni, ma anche ad altri attori interessati, quali il mondo del turismo e i proprietari immobiliari. Non si può affermare che si mettono le mani nelle tasche dei cittadini quando in realtà sono i Comuni stessi ad avere richiesto questo provvedimento, in particolare quelli discosti e quelli con tante residenze secondarie che sostengono molti costi, ma che da questa presenza ricavano poco gettito. Se c'è una consultazione, in un Paese normale si entra nel merito, si dice la propria opinione, si argomenta, si prende atto dell'esito della consultazione e poi si decide. Da noi invece ogni argomento è usato a scopo elettorale.

Passiamo alle stime immobiliari, un altro tema bistrattato concettualmente. Una cosa è certa: la situazione attuale è chiaramente incostituzionale. Uno dei quesiti a cui dovranno rispondere il Governo dapprima e il Parlamento poi è: vogliamo tollerare e perpetuare questa situazione oppure no? C'è un secondo aspetto di non secondaria importanza, e ve lo segnala chi nel 2009 e nel 2010 – in tempi in cui sarebbe stato possibile pianificarle e introdurle – ha proposto riforme fiscali poi abortite di fronte a decisioni prese a maggioranza dal Consiglio di Stato. Eppure bisognerà compiere un ragionamento sull'adeguamento delle stime immobiliari, sulla neutralizzazione degli effetti dell'adeguamento e sulla loro utilizzazione per trovare le risorse necessarie ad attuare le scelte che il Cantone dovrà compiere. Infatti, con la Riforma III dell'imposizione delle imprese il Cantone dovrà finalmente pianificare una politica fiscale consistente. Se tutto questo lo volete banalizzare e spacciare come "mettere le mani nelle tasche dei cittadini", io ve lo lascio fare, ma mi distanzio a chiare lettere.

Vi chiedo di ragionare bene su questa iniziativa e sulle argomentazioni portate nel rapporto di maggioranza, ma ripeto che si tratta di una vostra decisione: Gran Consiglio, vuoi delegare tue competenze – e in un certo senso anche responsabilità – ai cittadini tramite certi automatismi o vuoi interpretare un concetto di democrazia indiretta e rappresentativa come lo conosciamo nel nostro Paese assumendoti competenze e responsabilità?

MELLINI E. N., RELATORE DI MINORANZA - Negli ultimi anni si stanno moltiplicando i referendum, a livello federale, ma anche cantonale. Anche quando non si arriva al referendum dopo ogni nostra deliberazione si rivela una spaccatura fra la politica e la popolazione, specialmente oggi che la congiuntura ha reso tutti sì più poveri, ma non al punto da dover rinunciare ai moderni mezzi di comunicazione, grazie ai quali le nostre decisioni sono oggetto di immediato dibattito nei social networks. L'ultimo clamoroso esempio l'abbiamo avuto con il credito per Expo 2015, bocciato dal 54.5% della popolazione. Non c'è ancora la riprova delle urne, ma la raccolta di oltre 13 mila firme fa ragionevolmente pensare che anche la votazione contro l'aumento delle imposte di circolazione avrà un analogo risultato.

Ogni tanto il responsabile è un fronte, ogni tanto è un altro, ma ciò sembra non interessare ai semplici cittadini: «*la politica è una fogna*», «*i politici sono tutti uguali*», ossia ladri, disonesti o quantomeno in politica soltanto per fare i propri interessi. «*Consiglio di Stato di "emme"*», «*Gran Consiglio di "emme"*», indipendentemente dal fatto che a militarvi ci siano

anche membri del proprio partito. E soprattutto, «*chissà cosa c'è dietro, se i nostri governanti hanno paura di far votare il popolo?*». È vero che è pur sempre quest'ultimo ad averci eletti, ma è anche altrettanto vero che – specialmente in periodi di magra finanziaria e di crescente disoccupazione – certe decisioni, prese benché consapevoli che il popolo è di chiaro parere contrario, ma ostinandosi nella speranza che il sovrano ingoi il rospo senza ricorrere alla raccolta delle firme, sono a dir poco provocatorie. Il popolo ci ha sì eletti, ma non ci ha firmato un assegno in bianco: si attende, ovviamente, che facciamo buon uso delle nostre competenze finanziarie, ma è ben lungi dall'avere cieca fiducia in noi, come ho avuto modo di spiegare all'inizio del mio intervento.

E allora perché non coinvolgere il popolo direttamente, almeno in quelle decisioni che comportano un forte esborso per le casse cantonali e verso le quali il consenso del sovrano appare perlomeno incerto? A mio avviso, in questi casi una votazione popolare non è soltanto ragionevole, bensì doverosa. Intendiamoci, siamo tutti consapevoli del fatto che il popolo non deve essere chiamato alle urne per ogni inezia, e quindi concordo sul fatto che la soglia per un referendum finanziario obbligatorio debba essere fissata piuttosto in alto. L'iniziativa è generica, quindi questi criteri potranno essere fissati in fase d'attuazione, ma l'idea di ancorare nella Costituzione cantonale il principio del referendum obbligatorio è tutt'altro che peregrina. Trattandosi poi di una modifica costituzionale e necessitando quindi comunque dell'approvazione popolare, sono convinto che la maggior parte delle cittadine e dei cittadini accoglierebbe questo strumento di parziale controllo sulla spesa pubblica.

Vogliamo proprio confermare i sospetti che dietro ogni spesa ci sia qualcosa da nascondere e che anche oggi non vogliamo far votare il popolo, nella speranza che a nessuno venga in mente di raccogliere le firme per trasformare questa iniziativa parlamentare in un'iniziativa popolare? Pur non disponendo ovviamente di una sfera di cristallo, io sono sicuro del favore popolare a questa iniziativa. Vi invito pertanto, colleghe e colleghi, a sostenerla votando il mio rapporto di minoranza.

Vorrei replicare ad alcuni interventi. Il collega Badaracco per conto mio si è arrampicato sui vetri. Ripeto che i cittadini ci hanno dato fiducia, ma non carta bianca. Ciò significa darci la patente di politici impotenti? Sempre più spesso nostre decisioni fanno mugugnare il popolo e l'impressione è che la spaccatura tra politici e cittadini si allarghi. Non è vero, nel modo più assoluto, che introducendo il referendum finanziario obbligatorio si terranno una miriade di votazioni: è sufficiente porre la soglia a un livello abbastanza alto. Rifiutando quest'iniziativa a mio avviso non solo non evitiamo di ricevere la patente di impotenti, ma sicuramente otteniamo quella di arroganti. Per quanto riguarda il cambiamento di idea di coloro che hanno firmato il rapporto di minoranza, devo ammettere la mia colpa: ho presentato il mio rapporto in zona Cesarini, quando il rapporto del collega Quadranti addirittura era già passato in Commissione per la firma. Ma in questo caso è più encomiabile cambiare idea dopo aver letto anche il secondo rapporto oppure rimanere su una posizione di chiusura a causa di una testardaggine che personalmente ritengo un po' ottusa?

A Kandemir Bordoli dico che il referendum finanziario non sostituisce il freno ai disavanzi (la cui efficacia peraltro è tutt'altro che dimostrata), bensì è un ulteriore strumento che va nella stessa direzione, quella cioè di una politica del risparmio.

Delcò Petralli ha sostenuto che ci sono troppi progetti inutili. Io ricordo che il popolo, a torto o a ragione, ha ritenuto inutile anche il credito per Expo 2015, a cui questo Parlamento aveva dato il suo appoggio. Ma per smentire il parere del Gran Consiglio, che era peraltro abbastanza scontato, è stato necessario raccogliere le firme. Il referendum finanziario obbligatorio lo avrebbe evitato.

Concludo con un'osservazione all'intervento della Consigliera di Stato. È giusto ricorrere al popolo oppure no? Come ho detto prima, siamo i primi a riconoscere che occorre una soglia abbastanza alta, proprio per evitare di ricorrere al popolo troppo spesso. Però lo strumento del referendum finanziario a mio avviso semmai evita di banalizzare la funzione del Parlamento. Sarà poi la legge di applicazione a decidere la soglia e i termini secondo cui dovrà essere applicato.

QUADRANTI M., RELATORE DI MAGGIORANZA - L'iniziativa in questione è generica, perciò non si può contestare che una soluzione elaborata possa essere trovata, come è stato fatto in altri Cantoni. Vorrei però sottolineare che, malgrado questo, la Commissione speciale Costituzione e diritti politici, letti i preavvisi del Consiglio di Stato e della Commissione della gestione e delle finanze e visti gli altri strumenti recentemente adottati, non ritiene opportuno introdurre l'obbligo del referendum finanziario per qualsiasi spesa. Il rapporto di minoranza indica la possibilità di porre soglie alte, ma se si deve alzare la soglia al di sopra della quale il popolo è chiamato alle urne, allora l'esercizio non ha più molto senso. Ciò di per sé a mio parere è il segno di una perdita di valore dell'iniziativa.

Il rapporto di maggioranza mi sembra oggettivo. Ho ripreso il parere del Consiglio di Stato, che evidenzia una serie di possibili difficoltà (alcune evidenziate dal Tribunale federale e dalla dottrina), compreso l'aumento dei costi amministrativi causati dal chiamare il popolo al voto su ogni spesa. Il rapporto di minoranza non si confronta con questi argomenti; cita qua e là alcuni stralci del parere del Consiglio di Stato, ma non spende nemmeno una parola sul parere della Commissione della gestione e delle finanze. Eppure quest'ultimo ben evidenzia gli strumenti adottati e di cui oggi disponiamo, assieme ai principi fondamentali dell'equilibrio finanziario, della gestione parsimoniosa ed economica delle risorse dello Stato: il vincolo del freno al disavanzo, il moltiplicatore cantonale, il freno all'accumulo dei disavanzi. Su questi temi né il rapporto di minoranza né chi è intervenuto in suo favore ha speso molte parole. In Commissione abbiamo sentito l'iniziativista e nel rapporto ho anche riportato, in tutta trasparenza, una sua proposta di possibile concretizzazione dell'iniziativa in un articolo costituzionale. Si conclude però che l'iniziativa, generica, presenta una serie di pecche, difficoltà e controindicazioni.

Il rapporto di minoranza porta alcuni esempi di spese ritenute "sconsiderate": prima fra tutte il credito per Expo 2015, che è stato bocciato dal popolo. È stato bocciato tramite un referendum facoltativo. Un altro esempio sono le tasse di circolazione, anch'esse bocciate tramite un referendum. Non c'è stato bisogno di far altro che raccogliere firme. Il rapporto di minoranza menziona anche la crescita delle spese dello Stato. Questa osservazione è condivisibile; non si può però tacere che alcune spese la cui influenza non è insignificante sono state calate dall'alto, come il finanziamento alle cliniche private.

Ora alcune osservazioni agli interventi che mi hanno preceduto. Per quanto riguarda l'intervento del PLR, ringrazio evidentemente il mio partito per il sostegno al rapporto di maggioranza. È vero che il Gran Consiglio deve assumersi le sue responsabilità; a questo proposito la Consigliera di Stato Laura Sadis ci ha interrogati: vogliamo assumerci le nostre responsabilità o vogliamo più semplicemente delegare al popolo il voto su quanto noi dovremmo essere capaci di decidere da soli, visto che ci è stata data fiducia eleggendoci?

Il collega Caverzasio esordisce chiedendoci se abbiamo paura del popolo. La risposta evidentemente è no; semmai a mio avviso si tratta di rispetto del cittadino e di gestire un rapporto di fiducia tra il Gran Consiglio e il popolo. C'è il referendum finanziario facoltativo, quindi spetta al popolo decidere quando raccogliere le firme; non spetta a noi deputati

obbligarlo a votare, quando e alle condizioni che dovremmo poi stabilire. Infatti dovremmo decidere noi se il referendum obbligatorio va attivato da uno o da due terzi del Gran Consiglio, se per investimenti superiori a tre o a cinque milioni. Se con il popolo intercorre un rapporto di fiducia e non ne abbiamo paura, credo possa bastare il referendum finanziario facoltativo. Decida l'istanza popolare e non il Legislativo quando e come bisogna che il popolo voti. Fare il contrario mi sembrerebbe un gesto addirittura di arroganza.

Per il PPD+GG è intervenuto il collega Agustoni. Prendo atto che la maggioranza del gruppo è a favore dell'introduzione del referendum obbligatorio, pur ponendo condizioni che dovranno poi essere messe in evidenza qualora passasse il principio. Spero che non ci siano cambiamenti di opinione tra i colleghi della Commissione speciale Costituzione e diritti politici che hanno firmato il rapporto di maggioranza o tra i membri della Commissione della gestione e delle finanze che hanno avallato il preavviso sull'iniziativa. Agustoni cita la difficoltà della politica a dar seguito agli auspici della Roadmap. Finché vi sono come in questo caso partiti che cambiano idea all'ultimo momento, penso che sarà difficile raggiungere qualche obiettivo, sia per i tagli alle spese sia per l'aumento delle imposte. Semplicemente rischiano di esserci più caos e più improvvisazione.

Ringrazio la collega Kandemir Bordoli per aver portato l'adesione del suo gruppo al rapporto di maggioranza. La ringrazio anche per aver posto in evidenza – come poi ha ribadito la Consigliera di Stato – che è il popolo stesso, questo mitico popolo che chiamiamo in causa ogni volta, ad aver approvato nel maggio 2014 il freno al disavanzo e il moltiplicatore cantonale.

Ringrazio altresì Michela Delcò Petralli e il gruppo dei Verdi per aver aderito al rapporto di maggioranza. Anch'essa ha rimarcato la necessità di una maggiore coerenza all'interno del Parlamento su dove si debba spendere e dove no. Purtroppo spesso e volentieri diciamo di volere meno spese e poi votiamo crediti o aumenti di personale quando magari non sarebbe opportuno farlo.

Vorrei concludere, non tanto come relatore ma a nome del gruppo PLR, evidenziando che il PLR non è il partito delle tasse e delle spese. Evidentemente abbiamo sostenuto anche noi le misure di freno ai disavanzi; poi abbiamo presentato proposte di rilancio fiscale e, non da ultimo, un'iniziativa parlamentare per la revisione della Costituzione mediante la quale si vogliono introdurre altri elementi di verifica dell'efficacia e dell'efficienza dello Stato, quindi delle spese. Il discorso oggi si concentra sull'evitare che lo Stato spenda; è sicuramente condivisibile, però bisogna verificare se dove si spende si spende bene: se è così, è giusto che quella spesa sia mantenuta, ma se la spesa non è efficace, allora è giusto che sia eliminata.

Dopo queste puntualizzazioni vi chiedo di voler sostenere il rapporto di maggioranza.

BADARACCO R. - Intervengo in replica perché sono stato citato alcune volte. La prima da Sergio Morisoli, secondo il quale il mio intervento è debole. Io non giudico gli interventi, ma il contenuto degli stessi. Probabilmente non gli è piaciuto per certe cose che ho detto, che però sono la pura verità. Questa iniziativa non è una panacea, ed è sbagliato cercare di farla passare come tale. Affermare che 19 Cantoni hanno applicato questo sistema non basta. Siamo uno Stato federalista dove ogni Cantone è sovrano e può fare ciò che vuole.

Un'idea non è buona solo perché altri l'hanno seguita. Tanti di voi quando fa comodo sostengono questo concetto; però quando non vi fa comodo improvvisamente ciò che fanno gli altri Cantoni va bene. Noi abbiamo un sistema differente e disponiamo già di altri strumenti; vogliamo averne uno aggiuntivo, non necessario o superfluo? Il punto di domanda è questo.

Il PPD+GG ha comunicato che al suo interno si sono delineate una maggioranza e una minoranza. Nel suo intervento Agustoni sembra che legghi il consenso all'iniziativa a due fattori fondamentali: uno è la cifra soglia e l'altro il numero di voti in Parlamento.

Qui bisogna essere chiari e dire se di principio si è favorevoli o no all'iniziativa; dicendo che la si accetta perché poi la sua applicazione dipenderà dalla cifra soglia e dal numero minimo dei deputati che dovranno attivare il referendum, si svuota l'iniziativa di ogni senso. L'iniziativa avrebbe dovuto essere elaborata, non generica. Per conto mio, l'iniziativa andava ritirata, per ripresentarne una più dettagliata, facendo chiarezza e indicando chiaramente al Parlamento su che cosa avrebbe votato. È facile affermare che l'iniziativa è generica, quindi decideremo poi se la cifra soglia è dieci milioni oppure venti. Si tratta di fattori fondamentali: come si fa a votare su un'iniziativa simile se non si conoscono i dettagli? Se questi dettagli gli iniziattivisti adesso non sono in grado di fornirli, se il PPD+GG e la Lega dei ticinesi appoggiano l'iniziativa senza saperne le conseguenze, io non ci sto.

MORISOLI S. - Un equivoco che volutamente si fa circolare è che questa iniziativa è contro ciò che il popolo e il Parlamento a maggioranza hanno deciso di adottare lo scorso anno, cioè lo strumento del freno all'indebitamento. Sapete benissimo che io sono stato contrario fin dall'inizio, ma il freno all'indebitamento è stato accettato ed è in vigore. Casomai questa iniziativa riequilibra il peso eccessivo posto su un solo piatto della bilancia. Con il Preventivo 2015 abbiamo visto tutti qual è il risultato del freno all'indebitamento: si ottiene una sorta di legalizzazione dei deficit fissati a 125-130 milioni. Non si ragiona più in termini di pareggio, ma cercando di non far scattare l'aumento del moltiplicatore cantonale. Ciò è molto pericoloso. Un altro aspetto negativo è che le spese devono essere approvate da almeno 46 parlamentari, ma non è detto che, pur raccogliendo questi voti, una spesa sia buona per il popolo che la deve sostenere.

Chi afferma che adottando il referendum finanziario obbligatorio il popolo dovrà votare su tutto mente sapendo di mentire, perché l'iniziativa dice chiaramente che va fissata una soglia di spesa adeguata e ragionevole. Per farlo abbiamo a disposizione l'esperienza di tutti i Cantoni in cui questo tipo di referendum è già in vigore. Sfido chiunque a dirmi se i 39 milioni pagati per la costruzione del nuovo palazzo sede del Dipartimento del territorio (Claudio Zali non era ancora Direttore e il progetto non è stato approvato dalla Lega) siano adeguati o meno; magari prima di decidere una spesa del genere qualche dubbio viene e per evitare una posta così alta si potrebbero elaborare alternative. Lo stesso vale per la scuola nord a Bellinzona, costruita con un progetto di oltre 30 milioni di franchi quando nei cassetti c'erano progetti di 17 o 18 milioni. Sono i progetti di questo tipo che vanno sottoposti ai cittadini per sapere se sono disposti a sostenerli. Giustamente, perché se ci dicono di sì è lecito e legittimo far scattare il sistema proposto da Laura Sadis con il freno all'indebitamento. Quindi alla gente per trasparenza si dice che se accetta una certa spesa è legittimo che poi ci sia una certa conseguenza. Il referendum finanziario obbligatorio porta maggiore trasparenza e maggiore convincimento sulle spese.

Tristi, per conto mio, non sono gli interventi di chi è favorevole al referendum finanziario. Triste è presentare un Piano finanziario con 600 milioni di buchi nei prossimi tre anni; triste

è avere un debito di 2.4 miliardi, cresciuto di un miliardo in otto anni; triste è non avere strumenti per affrontare la situazione, dicendo che li troveremo e li adotteremo con la buona volontà. Tutto questo è triste.

A Quadranti dico che sicuramente gli strumenti di freno al debito hanno il loro effetto: sul fronte delle entrate, ma non su quello della spesa, perché i deficit raggiungono comunque i 120-125 milioni di franchi. Mi risulta che qualcuno si era spinto a voler inserire nel vostro programma di partito qualche elemento riguardante le regole finanziarie, ma è stato malamente maltrattato. Quindi qualche problema di rigore finanziario c'è. Io sono un osservatore esterno, ma comunque qualcuno del PLR rappresenta ancora questa sensibilità.

Per quanto riguarda la cifra soglia ho detto che deve essere adattata, e ci mancherebbe altro. Anche a Badaracco rispondo che la soglia deve essere la più ragionevole e adatta alle spese e al nostro modo di fare in Ticino. Convengo con tutti quelli che sono contro il referendum su una cosa unica: è un ostacolo in più, ma non al cittadino, bensì a chi vuole spendere i soldi. È ben diverso.

Mi fa ridere l'osservazione di Badaracco sul fatto che l'iniziativa è generica. È chiaro che un'iniziativa generica deve poi in seguito essere elaborata. È chiaro che si vota un principio. Più l'iniziativa è generica, più c'è libertà di tenere conto in seguito di tutte le osservazioni espresse sul tema nel corso del dibattito.

Per finire, a me non piace la cultura del "popolo eleggici, paga e non ti intromettere più".

MELLINI E. N., RELATORE DI MINORANZA - Desidero replicare, innanzitutto al collega Quadranti, secondo il quale porre una cifra soglia significa già indebolire l'iniziativa. Io non sono d'accordo. Nella politica finanziaria del Cantone ci sono diversi livelli di competenza: un capoufficio può spendere una certa cifra e se necessita di una cifra maggiore si rivolgerà al suo superiore. Noi riteniamo che il Gran Consiglio, oltre una certa soglia di spesa, debba chiedere al popolo.

L'esempio di Expo 2015 e delle tasse di circolazione non l'ho portato per dimostrare che si possono raccogliere le firme (lo si può fare, magari con fatica), ma per togliere un po' di sicumera a chi crede che il Parlamento prenda sempre decisioni assennate. Si raccolgono le firme (diventa sempre più difficile) per contestare una decisione: quando c'è il dubbio sull'assennatezza di una decisione è giusto interpellare il popolo, a scopo per così dire profilattico.

A Badaracco, che vuole inserire nella Costituzione i dettagli della legge, dico che nella Costituzione si ancora il principio; se esso sarà accolto toccherà alla legge di applicazione definire i dettagli.

AGUSTONI M. - Replico al collega Quadranti, che si preoccupa dell'eventuale cambiamento di opinione di alcuni membri del mio gruppo: è vero che magari qualcuno di noi può aver cambiato idea nel tempo, ma voi la cambiate nello spazio, perché nei Cantoni in cui il referendum finanziario obbligatorio è stato introdotto solitamente lo è stato con l'appoggio del vostro partito.

Badaracco si lamenta perché non sono noti i dettagli; gli ha già risposto Morisoli, ricordando che ciò è insito nel meccanismo dell'iniziativa popolare generica, che chiede di accogliere un principio che poi dovrà essere concretizzato. Alla maggioranza del gruppo PPD+GG il principio del referendum finanziario obbligatorio non dispiace così tanto, però poi dipende anche da come sarà concretizzato. Ieri il Parlamento ha approvato alcune

modifiche alla legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato e non mi sembra di aver sentito emendamenti di Badaracco per togliere l'istituto dell'iniziativa parlamentare generica. È comunque ancora in tempo per proporre una modifica, se lo infastidisce questo modo di affrontare le iniziative.

PELLANDA G. - A me piace essere pratico. Vedo difficile l'applicazione del principio del referendum finanziario obbligatorio, e vi porto un esempio pratico: confrontati a un investimento di 16 milioni di franchi, si porterà in Gran Consiglio un messaggio per 14.9 milioni di franchi, quindi sarà inevitabile poi un credito suppletorio, perché la cifra stanziata sarà insufficiente. Si terrà un referendum obbligatorio anche sul credito suppletorio, quando magari i lavori sono già avanzati?

Io credo che approvare l'iniziativa complicherebbe l'esistenza, mettendo in atto un esercizio che poi creerebbe costi, perché le votazioni costano. Sosterrò il rapporto di maggioranza.

La discussione è dichiarata chiusa.

Messe ai voti, le conclusioni del rapporto di maggioranza, sono accolte con 34 voti favorevoli, 30 contrari e 2 astensioni.