

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio
concernente la modificazione dell' art. 57 della Costituzione cantonale
(del 17 ottobre 1950)

Onorevoli Signori Presidente e Commissari,

Nel messaggio del 7.5.1948 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 di codesto On. 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'articolo 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 obbligatorioità, sfuggono alla censura referendaria.

Il concetto di obbligatorioità 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 consunte 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 obbligatorioità 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 amministrati, 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, 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, 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 On. 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 l' autorità legislativa, 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 dell' On. 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 regioni 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 necessarie
	una volta tanto fino a Fr.	ricorrenti 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	15'000	-	-	-
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 vigilanza della Landsgemeinde		-	-	-

S. Gallo	400'000	50'000	800'000	700'000	400'000	50'000	4'000
	800'000	100'000					
Grigioni	100'000	20'000	100'000	20'000	-	-	3'000
Argovia	250'000	25'000	250'000	25'000	-	-	-
Turgovia	200'000	20'000	300'000	20'000	-	-	-
Ticino	200'000	-	-	-	200'000	-	5'000
Vaud	500'000	insieme 500'000 in 4 anni	500'000	500'000 nel perio- do legisl.	-	-	6'000
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 cantonali: 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 in 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 ^{per} che 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 legislativo può essere sottratto al diritto referendario, consiste, e 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, poichè 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 Vicepresidente:

Lepori

il Consigliere segretario di Stato:

Bernasconi