

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
sull'iniziativa popolare 12 dicembre 1958 per una parziale modifica
della Costituzione cantonale

(del 17 novembre 1959)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Il 12 dicembre 1958 venne deposta presso la Cancelleria dello Stato una domanda di iniziativa popolare costituzionale del seguente testo :

Iniziativa

di riforma parziale della Costituzione cantonale.

Art. 1. — *All'art. 57 della Costituzione cantonale testo unico, viene aggiunta la seguente alinea :*

Le decisioni concernenti la utilizzazione delle acque pubbliche, oltre i 300 HP, ad opera dello Stato, della Azienda elettrica ticinese o di terzi, sono di carattere obbligatorio generale e devono formare oggetto di decreto legislativo sottoposto a referendum.

Art. 2. — *La norma dell'alinea di cui sopra si applica a tutte le decisioni del Gran Consiglio emanate dopo il 15 dicembre 1958.*

Il termine per l'esercizio del diritto di referendum contro eventuali decisioni emanate dal Gran Consiglio dopo il deposito della domanda di iniziativa costituzionale, decorre dal giorno dell'entrata in vigore della novella costituzionale.

Seguono le dichiarazioni dei promotori, che designano i loro rappresentanti, e le norme relative all'eventuale diritto di ritirare l'iniziativa.

La data per l'inizio della raccolta delle firme venne fissata al 17 dicembre 1958 e la scadenza del termine per la presentazione delle liste all'11 febbraio 1959.

Nei termini di legge furono raccolte 9.781 firme valide.

Il 3 marzo 1959 il Consiglio di Stato, accertata la formale riuscita della iniziativa, trasmise gli atti al Gran Consiglio che, il 23 marzo 1959, li ritornò al Governo per la presentazione di un rapporto.

La pubblicazione dei risultati avvenne nel F.U. n. 19 del 6 marzo 1959 e da tale data decorre il termine annuale entro cui il Gran Consiglio si deve pronunciare sull'iniziativa.

Premessa

- a) L'iniziativa in oggetto proposta e sottoscritta nelle forme di legge è da ritenersi proceduralmente riuscita, essendo osservate le norme fissate dalla Costituzione cantonale.

b) *Competenze*

Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato in ossequio dei disposti della Costituzione cantonale e dei disposti della legge sull'iniziativa, sul referendum e sulla revoca del Consiglio di Stato, ha accertato la formale validità della domanda e date le sue limitate competenze in materia, ha trasmesso gli atti al Gran Consiglio. Presentando il rapporto in oggetto, si sdebita del mandato che il Gran Consiglio gli ha conferito nella seduta del 23 marzo 1959.

Il Gran Consiglio

Riteniamo opportuno, riconoscendo comunque al Gran Consiglio il diritto di agire quale interprete della Costituzione cantonale, di premettere a questo rapporto il nostro punto di vista relativo alla competenza dell'organo legislativo in materia di esame di iniziative popolari costituzionali, data la complessità procedurale che viene a verificarsi in questo caso. Sarà il Gran Consiglio a decidere definitivamente le questioni di ordine che andremo a proporre al fine di determinare giurisprudenzialmente il modo da seguire nell'esame e nella decisione dell'iniziativa.

Il Gran Consiglio, per la Costituzione cantonale e per la legge sull'iniziativa popolare e sul referendum, può in materia di iniziativa di riforma parziale costituzionale aderire o non aderire al disegno di legge, con facoltà nel secondo caso di presentare un suo controprogetto. Esso deve comunque entro un anno dalla pubblicazione dei risultati della iniziativa dichiarare di accoglierla oppure di respingerla.

Il primo problema pregiudiziale che si pone è quello a sapere se il Gran Consiglio è legittimato nel momento in cui respinge una iniziativa popolare a non sottoporre la stessa a pubblica votazione.

La dottrina afferma che il Gran Consiglio può pronunciarsi sulla legittimità materiale di un disegno di legge proposto per iniziativa, ma che diversa è la facoltà di sindacato dell'organo legislativo a seconda che la iniziativa sia di riforma costituzionale oppure di riforma legislativa.

E ciò considerando il fatto che le norme costituzionali sono prevalenti rispetto a quelle legislative.

In questo senso vedi Giacometti (« Das Staatsrecht der Schweiz. Kantone », pag. 426 e segg. e 462 e segg.).

Se, come nel caso, si presenta una fattispecie di iniziativa per riforma costituzionale, il Gran Consiglio ha il compito di anzitutto controllarne la riuscita formale e in seguito quello di esaminarne la legittimità materiale, ma solo nei limiti fissati dal diritto federale oppure da norme scaturenti da un ordinamento giuridico superiore a quelle proposte nel disegno di iniziativa. Se invece si fosse trattato di una iniziativa legislativa, il Gran Consiglio l'avrebbe potuta respingere se la stessa avesse previsto norme in urto con la Costituzione cantonale, la quale quindi, non può soccorrere a determinare la reiezione di una iniziativa costituzionale ed eventualmente la decisione di non sottoporre la stessa a pubblico scrutinio, a meno che fissi precetti procedurali. Infatti, non è data possibilità di controllo, basato su norme di pari rango nell'ordinamento legislativo.

D'altro canto la Costituzione e le leggi fissano in modo esplicito e chiaro il diritto dei cittadini a proporre iniziative, e il diritto del popolo a pronunciarsi sulle stesse. Questo è un cardine primo determinante e insostituibile dell'ordinamento giuridico federale e cantonale ed è garanzia di democrazia diretta, che in nessun modo può essere disatteso a meno che i proponenti abbiano formulato disegni di legge in urto con norme di diritto e tali, che, se anche accolte, non siano idonee a ricevere la garanzia federale su dispo-

sizioni di costituzione cantonale, oppure tali da ledere i principi di per sè informativi del diritto di iniziativa.

Risolvendo quindi la prima pregiudiziale posta, riteniamo di poter affermare che il Gran Consiglio, nel caso, deve e può controllare la legalità materiale del progetto di iniziativa costituzionale, considerando se lo stesso contravviene o meno a norme giuridiche prevalenti.

Solo in questo caso può respingere l'iniziativa e ordinare che essa non sia sottoposta a votazione popolare.

Se per contro l'organo legislativo ritiene di non poter accettare l'iniziativa per ragioni di opportunità politica, oppure di tecnica legislativa, esso respingendola, la deve comunque proporre in votazione al popolo, con l'avvertenza di sconsigliarne l'accettazione.

L'iniziativa presentata impone inoltre la soluzione di un'altra questione pregiudiziale.

Il disegno di legge è articolato su due norme, l'una di carattere normativo generale e l'altra di carattere transitorio; il quesito che si pone è quello a sapere se l'organo legislativo possa scindere in due parti l'iniziativa sottoponendo al popolo la decisione su una sola delle parti, oppure se la decisione di non provocare la votazione su una delle norme comporti la decadenza di ambedue.

Ci soccorre su questo punto la dottrina del prof. Max Imboden che, nel parere redatto sull'iniziativa in oggetto, ritiene di poter affermare che l'eventuale accertata illegalità materiale della norma transitoria non comporta la decadenza dell'intero disegno di modifica costituzionale, di per sè plausibile nella norma generale.

L'eventualità di una decadenza totale potrebbe solo verificarsi se questo Gran Consiglio, accertata l'illegalità della norma transitoria, ritenesse che solo la presenza della stessa nel progetto di legge abbia determinato la raccolta del numero sufficiente di firme. Ma noi riteniamo che un simile accertamento sia di tale difficoltà da non permettere l'applicazione del principio generale esposto dal prof. Imboden.

Dopo queste premesse necessarie a determinare i limiti entro cui il Gran Consiglio può esercitare le sue competenze — limiti comunque che lo stesso organo legislativo nell'ambito dei suoi poteri di interpretazione delle leggi fissa — passiamo all'esame del testo dell'iniziativa costituzionale.

Nel merito

a) OGGETTO DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa formulata il 12 dicembre 1958 tende ad estendere, almeno formalmente, i diritti popolari introducendo nel nostro ordinamento costituzionale l'istituto del referendum proponibile contro decisioni legislative relative alla « utilizzazione delle acque pubbliche oltre i 300 HP ad opera dello Stato dell'Azienda elettrica ticinese o di terzi ».

Nella vigente legislazione l'articolo costituzionale di cui si chiede la modifica è del seguente tenore :

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 stato domandato entro un mese dalla pubblicazione nel F.U. da 5.000 cittadini aventi diritto di voto nei modi e nelle forme previsti dalla legge.*

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.

Le leggi e i decreti legislativi dichiarati di natura urgente perdono la loro validità alla fine dell'anno seguente la loro adozione e non possono essere rinnovati con la clausola d'urgenza.

La votazione popolare deve aver luogo nei termini stabiliti dall'articolo seguente.

Ed un'altra norma di carattere legislativo relativa a questa materia è fissata dalla legge riguardante l'utilizzazione delle acque, il cui art. 4 modificato con decreto legislativo dell'11 novembre 1957, è del tenore: « *le concessioni sono date dal Consiglio di Stato. Sono di competenza del Gran Consiglio le concessioni per forza motrice superiore a 300 HP, per l'utilizzazione di acqua o di forze fuori del territorio cantonale e per quelle destinate alla trazione.*

Queste concessioni sono date con decreto legislativo di carattere generale ».

L'intenzione dei proponenti è quindi quella di parificare le decisioni, relative allo sfruttamento da parte del Cantone di acque pubbliche, a quelle relative a concessioni a terzi già ora sottoposte a referendum e inoltre di stabilire una novella costituzionale per queste ultime malgrado l'esistenza di una norma legislativa.

Ma, un esame dell'intento che ha convinto i proponenti all'estensione della iniziativa, deve necessariamente essere fatto in funzione di quanto nel più recente passato è stato deciso da questo Gran Consiglio nell'ambito dello sfruttamento delle forze idriche cantonali e giova su questo punto brevemente riassumere quanto venne recentemente decretato e quale fu la procedura relativa al diritto di referendum volta per volta seguita.

Il 19 febbraio 1958 il Gran Consiglio respinse le domande principale e subordinata di rinnovo della concessione, presentata dall'Atel, per l'utilizzazione nella forma di una nuova concessione delle acque del fiume Ticino tra Lavorgo e Bodio (Biaschina).

Il decreto legislativo venne munito di clausola referendaria.

Il 25 giugno 1958 il Gran Consiglio emanò la legge istitutiva l'Azienda elettrica ticinese, la quale dispone delle forze idriche, che lo Stato decide di utilizzare in proprio, secondo le legislazioni federale e cantonale vigenti.

Il decreto, munito di clausola referendaria, entrò definitivamente in vigore, decorsi i termini di legge.

Il 24 luglio 1958 scaduta la concessione, venne respinta la domanda di rinnovo formulata dall'Atel per le acque del lago Tremorgio.

Il decreto legislativo era munito di clausola referendaria.

Nel frattempo la Commissione speciale, dissentendo dal messaggio del Consiglio di Stato, presentava un rapporto relativo alla utilizzazione delle acque della Biaschina e del Tremorgio, proponendo che il decreto legislativo decidesse lo sfruttamento in proprio delle predette forze idriche e decidendo a maggioranza di non proporre che la legge fosse munita di clausola referendaria.

Pochi giorni prima che il Gran Consiglio decidesse sull'utilizzazione delle acque della Biaschina e Tremorgio, venne formulata l'iniziativa in oggetto.

Il 23 dicembre 1958 il Gran Consiglio accolse integralmente le proposte della Commissione speciale e decretò lo sfruttamento in proprio da parte dello Stato e per esso dell'Azienda elettrica ticinese, delle acque della Biaschina e del Tremorgio, senza sottoporre il decreto a clausola referendaria.

Questa breve e necessariamente succinta ricapitolazione dei fatti, spiega in modo chiaro le ragioni che hanno determinato i promotori della iniziativa alla sua presentazione.

Dissenzienti dalla politica idroelettrica fissata dal Gran Consiglio, hanno visto solo con l'iniziativa la possibilità di provocare un referendum contro il decreto legislativo del 23 dicembre 1958.

Da ciò il tenore dell'iniziativa e da ciò l'introduzione nel testo di una norma transitoria all'art. 2 che aggiunta alla norma generale dell'art. 1 vuole in effetti non solo aumentare le competenze popolari in materia di sfruttamenti idrici, competenze del resto che la vigente legislazione a sufficienza salvaguarda, ma bensì provocare una votazione su un solo e ben determinato decreto.

Decreto definitivo ora che la Camera di diritto pubblico dell'Alto Tribunale federale ha convalidato nella sua legalità respingendo il ricorso di diritto pubblico interposto contro il decreto legislativo, perchè non munito di clausola referendaria.

b) TESTO DELL'INIZIATIVA

Per un più attento esame giova scindere il testo di iniziativa proposto in due parti, riferite l'una alla norma generale contenuta all'art. 1, l'altra alla norma transitoria contenuta all'art. 2.

1) Norma generale

I proponenti formulano la seguente proposta :

Art. 1. — All'art. 57 della Costituzione cantonale, testo unico, viene aggiunta la seguente alinea :

Le decisioni concernenti la utilizzazione delle acque pubbliche oltre i 300 HP, ad opera dello Stato, dell'Azienda elettrica ticinese o di terzi, sono di carattere obbligatorio generale e devono formare oggetto di decreto legislativo sottoposto a referendum.

Forma. Un primo appunto deve essere mosso agli estensori della iniziativa per quanto concerne le imprecisioni enunciative in cui sono incorsi.

Il testo proposto afferma infatti che le decisioni concernenti l'utilizzazione delle acque pubbliche « sono di carattere obbligatorio generale e devono formare oggetto di referendum ».

Dalla letterale interpretazione dell'articolo dovrebbe risultare che i promotori vogliono ancorare nella Costituzione non solo il principio del referendum facoltativo, ma bensì quello del referendum obbligatorio in materia di utilizzazione delle acque pubbliche.

Ma questa intenzione è smentita dal testo dell'art. 2 che, al secondo capoverso recita :

« Il termine per l'esercizio del diritto di referendum contro eventuali decisioni emanate dal Gran Consiglio dopo il deposito della domanda di iniziativa costituzionale decorre dal giorno dell'entrata in vigore della novella costituzionale ».

Appare quindi evidente come i promotori abbiano voluto semplicemente fare in modo che i decreti legislativi concernenti forze idriche oltre i 300 HP fossero da sottoporre a referendum facoltativo.

Ma in questo caso più correttamente avrebbero dovuto redigere il testo costituzionale usando la dizione « essere muniti di clausola referendaria », e non quella « formare oggetto di referendum ».

Inoltre, per disposto costituzionale, i decreti legislativi che hanno carattere obbligatorio generale, sono sottoposti a clausola referendaria. Se quindi il Gran Consiglio volesse entrare, malgrado quanto esporremo nel testo di questo messaggio, nelle viste dei promotori della iniziativa, dovrebbe comunque modificarne il testo in modo da non permettere nel futuro l'eventuale insorgere di divergenze interpretative a meno che il legislativo

voglia introdurre per un ben determinato tipo di decreto legislativo l'istituto del referendum obbligatorio altrimenti ignorato dalla nostra Costituzione.

Contenuto. Come già abbiamo affermato, i proponenti della iniziativa postulano l'estensione dei diritti popolari nel settore della utilizzazione delle acque pubbliche e questo sarebbe un lodevole intento se i diritti popolari in questo preciso settore non fossero già salvaguardati in modo tale da far apparire inopportuno l'accoglimento della novella costituzionale.

Nel settore dell'utilizzazione delle acque pubbliche, l'oggetto è materialmente regolato dalla legge cantonale riguardante l'utilizzazione delle acque del 17 maggio 1894, dalla legge istitutiva l'Azienda elettrica ticinese del 25 giugno 1958 e dalla legge federale sull'utilizzazione delle forze idrauliche del 22 dicembre 1916 e relative ordinanze.

I promotori della iniziativa chiedono l'accoglimento di una novella costituzionale che attribuisca carattere obbligatorio generale ai decreti legislativi per i quali venga decisa l'utilizzazione di acque pubbliche oltre ai 300 HP :

- a) da parte dello Stato;
- b) da parte dell'Azienda elettrica ticinese;
- c) da parte di terzi.

Per quanto concerne le ipotesi formulate dai promotori sub a) e sub b), deve innanzitutto essere osservato che l'attuale ordinamento giuridico che regola la materia è tale da non permettere una distinzione tra utilizzazione da parte dello Stato e utilizzazione da parte dell'Azienda elettrica ticinese.

Infatti, l'art. 2 della legge istitutiva l'Azienda elettrica ticinese recita :

« L'Azienda ha per scopo la produzione e il commercio di energia elettrica. A tale effetto dispone delle forze idriche che lo Stato decide di utilizzare in proprio secondo la legislazione cantonale e federale vigente, nonchè delle quote di energia provenienti da esistenti o future partecipazioni ».

E' quindi evidente che una distinzione tra Stato e Azienda elettrica ticinese non ha ragione di essere; lo sfruttamento per legge avviene a opera dello Stato che a questo fine dispone dell'Azienda elettrica ticinese, ente che non riveste la forma di una persona giuridica di diritto privato, ma piuttosto di un ente di diritto pubblico cantonale, di un organo cioè che è mezzo per lo sfruttamento delle acque da parte dello Stato.

Dal testo della legge emerge che, se nel futuro lo Stato deciderà, come già ha deciso per la Biaschina e Tremorgio, di utilizzare in proprio determinate forze idriche, necessariamente lo farà per mezzo dell'Azienda elettrica cantonale, che è servizio autonomo dell'organizzazione amministrativa generale al quale è stata riconosciuta per l'adempimento di compiti speciali una esistenza propria anche dal lato giuridico (vedi sentenza 6 maggio 1959 del Tribunale federale, Simona e LLCC contro Cantone Ticino).

Tesi questa confermata nella stessa sentenza che riconosce il principio per il quale l'Azienda elettrica ticinese non è concessionaria dello Stato per le acque della Biaschina e del Tremorgio.

Da queste brevi premesse risulta quindi che l'ipotesi formulata sub b) non ha ragione di essere inserita nella Costituzione, poichè le norme generali applicabili in materia non prevedono lo sfruttamento ad opera dell'azienda ma bensì ad opera dello Stato per mezzo dell'azienda.

Sarebbe introdurre nella Costituzione una norma che non trova reale riscontro nel nostro ordinamento legale e sarebbe quell'elemento che, accettato, dovrebbe far modificare la legge istitutiva l'Azienda elettrica ticinese nel suo articolo 2.

Ma sempre avuto riguardo alle ipotesi formulate sub a) e b), ad opera dei promotori, devono pure essere considerati altri elementi tali da consigliare l'adozione della iniziativa.

L'utilizzazione in proprio da parte dello Stato di determinate acque e la estrinsecazione di un atto di carattere amministrativo in forza del quale il Gran Consiglio, organo competente per Costituzione e per legge speciale, determina una certa destinazione di un bene cantonale. Con ciò il Legislativo dispone di un bene pubblico che affida per l'utilizzazione a un organo statale quale l'Azienda elettrica ticinese.

Un primo problema che si pone è quello a decidere se, dal profilo teorico giuridico, tale atto riveste il carattere del decreto avente carattere obbligatorio generale.

Malgrado la trattazione offerta dal Consiglio di Stato al Gran Consiglio nel messaggio in merito alla mozione 7 novembre 1955 dagli on. B. Bossi e confirmatari circa la riforma dell'art. 57 della Costituzione cantonale, del 3 gennaio 1956, il Legislativo ha deciso che i decreti riferiti a concessioni debbano avere carattere obbligatorio generale; uniformandoci a questo punto di vista che comunque non possiamo interamente condividere, riteniamo che pure i decreti legislativi riferiti a sfruttamento in proprio da parte dello Stato, possano avere carattere obbligatorio generale, ma ciò solo avuto riguardo delle norme regolanti il diritto di referendum facoltativo dato in materia finanziaria.

Ed allora deve subito essere osservato che attualmente la quasi totalità delle acque pubbliche sfruttabili site nel nostro Cantone sono ora o attribuite per l'utilizzazione all'Azienda elettrica ticinese, o concessionate ad enti privati cui lo Stato partecipa o meno.

Nel futuro, in quanto la novella costituzionale proposta avrà effetto solo dal momento della sua entrata in vigore, lo Stato nel campo della utilizzazione in proprio delle forze idriche, dovrà forzatamente far capo a una delle seguenti procedure.

— Se vorrà decidere lo sfruttamento in proprio tramite l'Azienda di Stato di acque non ancora concessionate e oltre i 300 HP, dovrà pure sempre chiedere al Gran Consiglio la ratifica della spesa e i crediti per la costruzione degli impianti, per importi che senz'altro supereranno i 200.000,— franchi o lo spesa ricorrente di Fr. 50.000,— per un quadriennio, così da permettere al popolo di esprimere la sua volontà sull'opportunità dell'operazione sottoposta per legge a clausola referendaria finanziaria (vedi art. 5 cpv. 3 legge istitutiva l'Azienda elettrica ticinese).

— Se per contro lo Stato, in applicazione delle norme fissate dalla legge riguardante l'utilizzazione delle acque del 17 maggio 1894, oppure in applicazione della legge federale sulla utilizzazione delle forze idrauliche del 22 dicembre 1916 deciderà, o di non rinnovare la concessione, che per legge cantonale (art. 16 cpv. 3) impone il riscatto delle opere, o di far capo agli istituti di diritto federale della riversione e del riscatto (art. 63 e segg.), dovrà pur sempre munire i relativi decreti legislativi di clausola referendaria come già si fece per la Biaschina e il Tremorgio, in quanto l'onere finanziario che sarà a carico del Cantone dovrà essere superiore, nel caso di impianti superiori ai 300 HP, ai limiti regolanti l'istituto del referendum facoltativo e ciò anche quando si tratti di avocare allo Stato impianti per i quali il prezzo di espropriazione non è ancora stabilito, ma sarà fissato da Autorità giudiziarie, competenti per legge, il cui giudizio non potrà, nemmeno per volontà popolare, essere modificato.

Come si vede quindi l'iniziativa proposta non estende ulteriormente i diritti popolari ma fissa una possibilità di referendum che è già esistente e crea un inutile doppio nella legislazione cantonale.

Se si considera poi l'ipotesi formulata sub c) dello sfruttamento da parte di terzi, deve immediatamente essere ritenuto che i decreti legislativi di questa natura sia riferiti ad aziende integralmente private, sia riferiti ad aziende cui lo Stato partecipa, sono dopo la modifica dell'11 novembre 1957, di carattere obbligatorio generale e come tali sottoposti a clausola referendaria (vedi art. 4 legge utilizzazione acque).

Gioverà inoltre notare che una inchiesta sulle disposizioni legali che regolano la materia in maggior parte dei Cantoni confederati, ci permette di affermare che nella maggioranza di essi i decreti relativi a concessione di forze idriche o ad utilizzazione delle stesse da parte dello Stato, non sono di carattere obbligatorio generale e non sono sottoposti a referendum. Riservate naturalmente per alcuni le norme relative al referendum finanziario. Infatti occorre precisare che parecchi Cantoni (Berna, Vaud, Obwalden, Zurigo, Vallese, Grigione, Turgovia, Neuchâtel, Zugo) riconoscono competente a decidere l'utilizzazione in proprio di forze idriche, il Consiglio di Stato, il che esclude la possibilità di referendum; che in altri Cantoni (Uri, San Gallo, Glarona) la competenza è data al Gran Consiglio, senza possibilità di referendum (escluso per San Gallo l'ipotesi di referendum finanziario) e che altri in cui è conosciuto il doppio istituto del referendum facoltativo e di quello obbligatorio, permettono l'adozione in materia d'utilizzazione d'acque pubbliche solo dell'istituto facoltativo.

Da quanto esposto deve essere dedotto che l'iniziativa proposta più che aumentare i diritti popolari nell'ambito dell'utilizzazione delle acque, elemento questo di per sé degno della massima considerazione, intende introdurre norme nella legge tali da costituire inutili ripetizioni.

Il popolo ha sempre la facoltà di promuovere referendum quando le spese superino i limiti fissati dalla Costituzione; quando si tratti di sfruttamenti idrici oltre ai 300 HP, detti limiti sono senz'altro da ritenere superati.

Le norme proposte dall'art. 1 hanno comunque un carattere normativo generale astratto e come tali sono idonee ad essere ricevute nella Costituzione, esse non sono in urto con norme prevalenti di diritto federale. E' però sconsigliabile accogliere le stesse nella Costituzione.

Per queste ragioni riteniamo di poter affermare che la revisione costituzionale proposta non è tale da conseguire i fini generali che gli autori della iniziativa, almeno formalmente, si sono prefissi, ragione per cui si propone di sottoporre l'art. 1 della iniziativa proposta a votazione popolare, con l'invito del Gran Consiglio al popolo di respingerla.

Se per contro il Gran Consiglio, malgrado gli argomenti che questo rapporto oppone ritenesse di accettare l'iniziativa, dovrebbe comunque rielaborarla in modo da far sì che le incongruenze formali da noi denunciate vengano tolte dal testo legale.

Se infine questo Gran Consiglio ritenesse che contro la nostra opinione, l'art. 1 della proposta riforma costituzionale sia stato onorato da un cospicuo numero di firme solo perchè connesso all'art. 2 di cui noi chiediamo la reiezione completa, solo allora potrebbe sottrarre allo scrutinio dei cittadini l'intera iniziativa.

2. La disposizione transitoria

I promotori della iniziativa hanno fatto seguire alla disposizione normativa generale all'art. 1 una norma di carattere transitorio del seguente testo :

Art. 2. — La norma della alinea di cui sopra si applica a tutte le decisioni del Gran Consiglio emanate dopo il 15 dicembre 1958. Il termine per l'esercizio del diritto di referendum contro eventuali decisioni emanate dal Gran Consiglio dopo il deposito della domanda di iniziativa costituzionale decorre dal giorno dell'entrata in vigore della novella costituzionale.

La disposizione transitoria è quella che mette in rilievo le reali intenzioni dei proponenti.

Si tratta di una proposta di legge ad hoc, che deve permettere di promuovere il referendum contro il decreto del Gran Consiglio che il 23 dicembre 1958 ha definitivamente attribuito allo Stato e per esso all'Azienda elettrica ticinese il compito di utilizzare le acque della Biaschina e del Tremorgio. Il Consiglio di Stato, ha ordinato, allo scopo di chiarire se esista o meno possibilità di inserire nella Costituzione di una norma transitoria, la redazione di due perizie, affidate alla competenza dei sigg. Prof. Giacometti e Prof. Imboden.

Il Prof. Giacometti, a conclusione del suo rapporto afferma :

- 1) L'art. 2 dell'iniziativa popolare 12 dicembre 1958 è ammissibile dal profilo legale.
- 2) Se si volesse ammettere che il prefato art. 2 è in contrasto con il diritto è possibile dal profilo giuridico sottoporre a votazione popolare l'art. 1 dell'iniziativa, se in questo caso può ugualmente essere raggiunto lo scopo dell'iniziativa.
- 3) Spetta al Gran Consiglio e non al Consiglio di Stato, la competenza a decidere sulla legalità materiale dell'art. 2 dell'iniziativa: gli spetta pure la competenza di non sottoporre l'art. 2 a votazione popolare, ove lo ritenesse illecito.

Il prof. Imboden, per contro conclude :

- 1) L'art. 2 dell'iniziativa lede i limiti di una revisione parziale della Costituzione cantonale tacitamente stabiliti dalle norme relative alla revisione costituzionale : è quindi inammissibile per quanto concerne contenuto.
- 2) L'intera iniziativa non è nulla, ma solo la parte inammissibile, cioè l'art. 2.
- 3) Il Gran Consiglio è competente a giudicare della validità dell'art. 2 della iniziativa. Esso deve decretare, che questa parte dell'iniziativa non deve essere sottoposta a votazione popolare.

Il prof. Giacometti, in brevissimo sunto, premesso che solo norme di rango superiore possano far concludere per l'illiceità di una proposta di revisione costituzionale, ritiene, dopo un attento esame, che non esistano disposizioni tali da negare la possibilità di introduzione di una norma transitoria, visto che la stessa non verrà a ledere diritti acquisiti, o diritti garantiti costituzionalmente, in quanto soggetti di diritti acquisiti possono solo essere persone di diritto privato e non già persone di diritto pubblico, ed in particolare lo Stato ora autorizzato a sfruttare in proprie le acque della Biaschina e del Tremorgio.

Il prof. Imboden, per contro, pur ritenendo che la clausola retroattiva non sia tale da ledere diritti acquisiti, poichè il diritto di sfruttare le acque della Biaschina è stato acquisito da ente pubblico e non già da persona privata, afferma, che è evidente volontà della Costituzione, che le norme in essa contenute abbiano carattere astratto generale, e nega questo carattere ad una norma transitoria e per di più voluta quale legge ad hoc.

Il Consiglio di Stato, fa adesione alle tesi prospettate dal Prof. Imboden. In uno stato di diritto le nuove norme costituzionali possono solo regolare rapporti giuridici sorti dopo che le norme stesse sono entrate in vigore. I promotori della iniziativa chiedono che il nuovo diritto abbia ad esplicare i suoi effetti a contare da un momento precedente a quello in cui la legge entra in vigore; essi quindi fanno capo ad una « finzione » (in questo senso Giacometti). Deve subito essere notato che una clausola retroattiva, in genere, è uno di quegli istituti che certo non giovano alla sicurezza giuridica; essa permette in teoria che fatti passati, su cui, validamente ed in forza delle leggi in vigore, si era deciso, possano in un futuro essere riformati. Si ledono così i principi di rispetto dei diritti acquisiti e i principi di sicurezza giuridica che sono alla base dello stato di diritto (art. 4 C.F.).

Già presentando il messaggio sulla mozione degli on. Bossi e confirmatori il 3 gennaio 1956, il Consiglio di Stato aveva messo in risalto quelle ragioni che militavano e militano tuttora contro l'inserimento nella Carta costituzionale di norme transitorie, che non avendo carattere normativo generale vogliono tuttavia fissare principi procedurali di per sè irricevibili in una carta fondamentale quale la Costituzione.

Le stesse ragioni, almeno in una interpretazione parziale, in quanto il progetto di iniziativa prevede la facoltà di referendum contro concessioni date a terzi, vengono qui date per interamente riprodotte.

Per quanto riguarda invece la possibilità di introdurre una norma transitoria che conferisca effetto retroattivo ad una determinata disposizione costituzionale concernente lo sfruttamento in proprio da parte dello Stato, e premesso che i diritti statali di sfruttamento non possono nel caso essere equiparati a diritti acquisiti, facciamo adesione al parere redatto dal prof. Max Imboden. Egli afferma al punto 3, che la clausola retroattiva è inammissibile quando venga ad incidere su diritti acquisiti da un terzo, ma che nel caso, poichè i promotori hanno chiaramente manifestato la volontà di colpire un solo decreto di cui beneficia lo Stato, questa ragione non sia opponibile.

Noi riteniamo di poter dissentire anche da questa affermazione; l'iniziativa proposta è tale da ledere infatti, almeno dal profilo teorico, diritti acquisiti da terzi, richiamati nell'estensione testuale dei promotori all'art. 1; il fatto che durante il periodo intercorrente dal giorno del deposito dell'iniziativa al giorno della sua eventuale accettazione da parte del popolo, non siano state presentate o decise domande di concessione, non è determinante.

Le norme costituzionali sono di per sè norme astratte e non devono ledere diritti acquisiti nemmeno dal profilo teorico o potenziale.

Il fatto che esista o non esista la possibilità pratica di ledere diritti acquisiti, è fatto concreto che non entra in linea di conto.

Ma il prof. Imboden aggiunge al punto 4 che mentre l'art. 1 quale affermazione di principio con validità generale può essere definito secondo la dottrina costituzionale una norma a carattere astratto generale, l'art. 2 dell'iniziativa popolare rappresenta dal profilo materiale, una tipica legge *ad hoc* (Einzelfall-Gesetz). E' vero, aggiunge il prof. Imboden, che si chiede la retroattività per tutti i decreti emanati a partire dal 15 dicembre 1958. In pratica, tuttavia, questa clausola si riferisce unicamente al decreto del 23 dicembre 1958. In questo decreto si deve individuare il motivo della clausola retroattiva. Tuttavia, disposizioni la cui forma astratta generale è solo aparente e che in realtà si riferiscono ad un

unico e ben determinato caso, non possono essere oggetto di una iniziativa costituzionale.

Deve essere considerato « chiara volontà della Costituzione che le norme di detta legge fondamentale, abbiano per principio carattere astratto generale » (cfr. W. Kaegi, *Rechtsfragen der Volksinitiative auf Partialrevisione*, 1956, S. 849 a). Comunque, continua il prof. Imboden, una decisione presa in un singolo caso dal Gran Consiglio non può essere casata mediante una modificazione costituzionale con effetto retroattivo. Che possano venire inserite nella Costituzione soltanto nuove prescrizioni a carattere astratto generale deve ovviamente dedursi dall'interpretazione dell'art. 54 della Costituzione cantonale.

Ma esiste un altro elemento, a nostro parere, che non può essere disatteso: la Costituzione cantonale permise nel dicembre del 1958 che l'assunzione in proprio da parte dello Stato dello sfruttamento delle acque della Biaschina fosse resa operante mediante la promulgazione di un decreto legislativo non sottoposto a clausola referendaria.

Che questo modo di fare fosse legittimo venne riconosciuto nella già citata sentenza del Tribunale federale del 6 maggio 1959.

Da ciò si desume che l'ordinamento giuridico in vigore al momento della decisione riconosceva al Gran Consiglio la competenza di decidere in modo definitivo, senza che il popolo fosse legittimato a far capo al referendum.

Le competenze ora, del popolo, del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato sono fissate dalla Costituzione cantonale e l'iniziativa proposta vuole una modifica delle stesse con la formulazione all'art. 1, ma inoltre vuole, che atti legislativi emanati da una autorità competente in forza delle leggi in vigore al momento dell'emanazione siano modificati per legge successiva. La norma transitoria viola a non far dubbio il nostro ordinamento costituzionale e una norma costituzionale non può per effetto retroattivo modificare i rapporti di competenza stabiliti nel momento in cui un determinato atto legislativo era validamente deciso.

Nel dicembre 1958 il Gran Consiglio, per Costituzione cantonale era competente a decidere, la sua decisione è definitiva e valida, e una norma allora non in vigore non può sottrarre oggi al Legislativo cantonale quelle che erano le sue specifiche competenze.

I principi che regolano la separazione delle competenze possono essere modificati per riforma costituzionale, ma la stessa non può avere effetto retroattivo; ogni singolo atto legislativo si realizza infatti sotto l'imperio delle leggi in vigore.

La norma transitoria formulata dai promotori dell'iniziativa è tale da violare i principi di competenza validi nel momento in cui la decisione di sfruttare in proprio gli impianti della Biaschina venne assunta; essa è quindi improponibile.

Il prof. Imboden termina affermando al punto 5 che dichiarata l'invalidità dell'art. 2 della iniziativa popolare, l'art. 1 non viene privato da ogni significato, solo se si potesse provare che l'art. 1 senza l'art. 2 non avrebbe mai potuto raccogliere il numero prescritto di firme, l'iniziativa potrebbe venire integralmente respinta.

Noi riteniamo che un simile elemento sia di ben difficile prova, e lasciamo comunque al Gran Consiglio l'eventuale decisione in merito.

Competente, come già abbiamo affermato, a pronunciarsi sulla validità della iniziativa è il Gran Consiglio.

Per questi motivi, concludendo, Vi proponiamo, onorevole signor Presidente e onorevoli signori Consiglieri, di voler risolvere nel senso che il Gran Consiglio non accoglie la proposta di iniziativa: l'art. 1 della stessa è sottoposto a scrutinio popolare con l'invito ai cittadini di pronunciarsi negativamente. Sull'art. 2 il Gran Consiglio non entra in materia e ordina al Consiglio di Stato di non far luogo alla decisione popolare.

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

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

Stefani

Il Cons. Segr. di Stato :

Ghisletta
