

S. 18 / Nr. 5 Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen (i)

BGE 76 I 18

5. Sentenza dell'otto marzo 1950 nella causa Bonzanigo contro Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Regeste:

Portata dell'art. 57 della Costituzione ticinese. Concetto di decreto legislativo avente un carattere obbligatorio generale.

Tragweite des Art. 57 der Tessiner Kantonsverfassung. Begriff des Grossratsbeschlusses (decreto legislativo) allgemein verbindlicher Natur.

Portée de l'art. 57 de la constitution tessinoise. o Décret législatif de caractère obligatoire général o

Seite: 19

A. - Con decreto legislativo 7 novembre 1949 il Gran Consiglio del Cantone Ticino approvò «il contratto di fondazione e gli statuti delle Officine idroelettriche della Maggia S.A. e la partecipazione del Cantone alla stessa». Questo decreto fu dichiarato di carattere non obbligatorio generale.

Il medesimo giorno, il Gran Consiglio decretò di assumere azioni della costituenda S.A. Officine elettriche della Maggia per un importo nominale di 12000000 fr. pari al 20% del capitale azionario ed autorizzò il Consiglio di Stato ad emettere un prestito per detta somma. Anche questo decreto fu dichiarato di carattere non obbligatorio generale.

B. - Con tempestivo ricorso di diritto pubblico 11 novembre 1949 (e complemento 27 novembre) l'ing. Fernando Bonzanigo ha chiesto l'annullamento di questi decreti e subordinatamente ha domandato che siano muniti della clausola referendaria, adducendo in sostanza quanto segue:

a) I decreti impugnati sono in urto con la costituzione ticinese. Il Gran Consiglio ha violato l'art. 57 della costituzione cantonale, poiché ha dichiarato che i decreti erano di carattere non obbligatorio generale. Ambedue i decreti avrebbero dovuto sottostare al referendum facoltativo, poiché essi hanno pel Cantone Ticino una portata economica, sociale e politica straordinariamente grande e poiché non erano urgenti.

La grande portata delle decisioni prese dal Gran Consiglio non può essere seriamente contestata. A questo proposito basta rimandare ai messaggi 25 febbraio e 7 ottobre 1949 del Consiglio di Stato, come pure al rapporto 3 novembre 1949 della Commissione della gestione. Nè è dubbio che mancasse l'urgenza. Già alla fine di giugno 1949 i lavori tecnici preliminari erano terminati e gli statuti della costituenda società erano appurati. Il popolo ticinese avrebbe quindi potuto pronunciarsi a tempo.

b) L'art. 57 della costituzione ticinese distingue tra decreti di carattere obbligatorio generale (i quali possono

Seite: 20

essere urgenti o non urgenti) e decreti che non sono di carattere obbligatorio generale. In base ad una pratica decennale il Gran Consiglio ha sempre dichiarato «urgenti» i decreti di portata finanziaria, riconoscendo così tacitamente ch'essi sono di carattere obbligatorio generale e pertanto soggetti al referendum (sentenza inedita del T. F. pronunciata il 18 ottobre 1905 su ricorso Motta).

D'altra parte, la legge 26 febbraio 1919 su l'utilizzazione e l'esercizio delle forze idrauliche nel Cantone che prevede la possibilità della partecipazione del Cantone allo sfruttamento delle forze idriche è stata sottoposta al referendum (art. 11). I decreti impugnati che poggiano su questa legge avrebbero quindi dovuto essere muniti della clausola referendaria.

c) La partecipazione con 12000000 fr. alle Officine idroelettriche della Maggia S.A. è contraria agli interessi del Cantone Ticino. Essa appare superflua già pel fatto che le officine elettriche dei Comuni sono in grado di far fronte ai 4/5% del fabbisogno corrente elettrica. L'utile pel Cantone non supera l'1% di 12000000 fr. ossia 120000 fr. La partecipazione del Cantone Ticino è dovuta al desiderio di alcuni pochi membri del Gran Consiglio e avrebbe dovuto essere respinta nell'interesse pubblico. La S.A. Officine idroelettriche della Maggia avrebbe potuto essere costituita anche senza la partecipazione finanziaria del Cantone Ticino.

C. - Rispondendo il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha concluso pel rigetto del ricorso, osservando sostanzialmente:

a) Gli impugnati decreti sono la logica conseguenza del decreto legislativo 10 marzo 1949 che ha accordato la concessione per lo sfruttamento delle forze idriche della Maggia. L'art. 1 di questo decreto legislativo ha regolato tanto la concessione di sfruttare le forze idriche della Maggia, quanto la partecipazione del Cantone alla costruzione e all'esercizio delle Officine elettriche della Maggia. La portata del diritto concesso è stata pertanto circoscritta

Seite: 21

in modo preciso e definitivo; gli impegni d'ordine finanziario derivanti al Cantone dalla sua partecipazione erano pure facilmente prevedibili.

La concessione era esplicitamente subordinata alla partecipazione del Cantone. Il principio della concessione subordinata alla partecipazione del Cantone è stabilito dalla legge 26 febbraio 1919 sull'utilizzazione ed esercizio delle forze idrauliche. Infatti, giusta l'art. 1, «la derivazione, l'utilizzazione e l'esercizio a scopi industriali delle acque dei laghi, dei fiumi e dei torrenti del Cantone Ticino possono, anziché concessionati nelle forme previste dalla legge 17 maggio 1894 sull'utilizzazione delle acque, essere assunte da una a parecchie Società per azioni con partecipazione dello Stato e sotto la sua sorveglianza, nei modi stabiliti dalle relative convenzioni.

Contrariamente all'opinione del ricorrente, la partecipazione del Cantone allo sfruttamento delle sue forze idriche non è «la conseguenza di alcune richieste di pochi deputati al Gran Consiglio», ma è invece l'applicazione di una legge che il popolo ticinese ha approvata.

b) Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, «la concessione di forze idriche è un atto amministrativo retto dal diritto pubblico, atto che stabilisce i diritti e gli obblighi del concessionario ed al quale egli si sottopone accettando la concessione. E chiaro che un atto di questa natura non ha un carattere normativo generale, applicabile a tutti i cittadini, ma si limita a definire i rapporti tra il concedente e il concessionario. A ciò nulla muta il fatto che in concreto la concessione deve rivestire, secondo il diritto ticinese, la forma di un decreto del Gran Consiglio» (sentenza inedita pronunciata il 18 settembre 1942 dal Tribunale federale su ricorso Casoni). Ne segue che il decreto legislativo, col quale il Gran Consiglio ha approvato il contratto di fondazione e gli statuti della società anonima, non ha carattere obbligatorio generale. Questo decreto legislativo circoscrive soltanto gli obblighi contrattuali delle parti.

Seite: 22

c) La qualità per agire mediante ricorso di diritto pubblico si determina soltanto in base alle norme dell'Organizzazione giudiziaria federale (RU 59 I 80; 65 I 131). Trattandosi d'un atto legislativo di carattere non obbligatorio generale, non hanno veste per ricorrere unicamente chi è leso nei suoi interessi. Privati, cui solo mediatamente ridonda un vantaggio da una norma di legge emanata nel pubblico interesse, non hanno veste per ricorrere al Tribunale federale in seguito ad arbitraria interpretazione od applicazione di essa (RU (39 I 20 72 I 98, 181).

Il ricorrente ha riconosciuto che il decreto legislativo 7 novembre 1949 non lo lede nei suoi interessi giuridici direttamente protetti. Egli afferma soltanto che la partecipazione del Cantone Ticino alla S. A. Officine idroelettriche della Maggia «frutterebbe poco o nulla al Ticino» ed è comunque «avversa all'interesse del Paese». La tutela dell'interesse pubblico non spetta ai privati, ma alle autorità chiamate ad applicare la legge. L'ing. Bonzanigo non ha pertanto veste per ricorrere.

d) L'ing. Bonzanigo insorge anche contro il decreto legislativo 7 novembre 1949 in merito allo stanziamento d'un credito per l'assunzione di azioni della S.A. Officine idroelettriche della Maggia. Se la partecipazione del Cantone dovesse rappresentare una spesa a norma dell'art. 57 CC, questa spesa sarebbe la conseguenza logica e necessaria del decreto legislativo 10 marzo 1949 che già stabiliva esplicitamente la partecipazione del Cantone. È contro quel decreto legislativo che avrebbe dovuto insorgere semmai l'ing. Bonzanigo. Un decreto che fornisce soltanto i mezzi per coprire una spesa già decisa non dev'essere munito della clausola referendaria. Come rettamente osserva Giacometti nel «Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone», pag. 533, la spesa derivante dalla partecipazione dello Stato ad un'azienda elettrica non soggiace a referendum, quando questa partecipazione è stata precedentemente accettata.

e) Il ricorrente si dilunga infine sulle conseguenze

Seite: 23

economico-politiche derivanti dalla partecipazione dello Stato allo sfruttamento della Maggia. Ma l'esame di questo problema esula dalle competenze del Tribunale federale.

D. - L'undici dicembre 1949, l'ing. Bonzanigo ha inoltrato un secondo complemento al ricorso, adducendo sostanzialmente quanto segue: La partecipazione del Cantone Ticino alla S.A. Officine idroelettriche della Maggia non è stata decretata dal Gran Consiglio il 10 marzo 1949, ma soltanto il 7 novembre 1949. Col primo dei due decreti 10 marzo 1949 il Consiglio ha ratificato le direttive per la costituzione d'una società di studio come pure la convenzione 17 febbraio 1949: allora esisteva soltanto l'intenzione del Cantone Ticino di partecipare in futuro alla S.A. Officine idroelettriche della Maggia. Col secondo decreto 10 marzo 1949 il legislatore ticinese accordò la concessione delle forze idriche della Maggia al consorzio postulante. Solo in data 7 novembre 1949 il Gran Consiglio approvò il contratto di fondazione della S.A. Officine idroelettriche della Maggia.

Nella sua risposta al ricorso di diritto pubblico il Consiglio di Stato afferma:

«Inoltre, comportano oneri per lo Stato anche quelle leggi che pur non contemplando spese dirette tuttavia ne determinano in quanto la loro attuazione è subordinata a una spesa (ad esempio le leggi che autorizzano lo Stato a partecipare a aziende idroelettriche; cf. Giacometti, *Das Staatsrecht der Schweiz. Kantone*, p. 533 nota 37). Anche contro questi atti legislativi in quanto leggi è dato il diritto di referendum.

Con ciò il Consiglio di Stato riconosce che il decreto legislativo 7 novembre 1949 circa l'approvazione del contratto di fondazione e degli statuti della S.A. Officine idroelettriche della Maggia è stato a torto dichiarato di carattere non obbligatorio generale.

La tesi del Consiglio di Stato, secondo cui l'emissione di un prestito non costituisce una spesa a sensi dell'art. 57 CF, non regge. La parola «spesa» significa qui soltanto che sono soggetti al referendum anche quei decreti che implicano una spesa urgente di oltre 200000 fr.

Seite: 24

Ad ogni modo, giova rivelare che tutti i decreti coi quali il Consiglio di Stato è stato autorizzato ad emettere un prestito sono sempre stati assoggettati al referendum facoltativo. I decreti impugnati sono quindi arbitrari.

Considerando in diritto:

1.- Non è contestato che il ricorrente è cittadino attivo e quindi in possesso del diritto di voto in materia cantonale. Ne segue che, contrariamente all'opinione del del Consiglio di Stato e in ossequio alla giurisprudenza del Tribunale federale (RU 711 311-312), l'ing. Bonzanigo ha veste per ricorrere mediante gravame di diritto pubblico al Tribunale federale contro il fatto che il Gran Consiglio ha sottratto ad un'eventuale votazione popolare gli impugnati decreti.

2.- A giudizio del ricorrente, gli impugnati decreti sarebbero in urto con l'art. 57 della costituzione cantonale, secondo cui soggiacciono al referendum facoltativo

a) tutte le leggi, senz'eccezione,

b) i decreti legislativi di carattere obbligatorio generale che non siano di natura urgente.

Se essi sono di natura urgente, non soggiacciono quindi al referendum, eccetto che importino una spesa superiore a 200 000 fr.: in questo caso, ossia se portano seco una spesa di oltre 200 000 fr., debbono essere muniti della clausola referendaria.

Siccome gli impugnati decreti prevedono una spesa di oltre 200 000 fr., non possono essere sottratti al referendum a motivo della loro urgenza. Il Gran Consiglio motiva però il non assoggettamento al referendum col fatto che si tratta di decreti non aventi carattere obbligatorio generale.

Devesi pertanto indagare che si debba intentare per decreto legislativo di carattere obbligatorio generale.

Nella sentenza inedita 15 ottobre 1947 su ricorso Caroni e LC il Tribunale federale ha lasciato indecisa la questione se, giusta l'art. 57 della costituzione ticinese, solo norme di diritto che obbligano persone private ed

Seite: 25

eventualmente norme di organizzazione, oppure anche atti amministrativi rivestano carattere obbligatorio generale. Il Tribunale federale si è invece pronunciato con la sentenza 24 giugno 1948 nella causa Liembd (RU 74 I 254 /56) sulla questione se e a quali condizioni un atto amministrativo sia da considerare come avente un carattere obbligatorio generale. Secondo questa sentenza, la portata o l'importanza più o meno grande di un atto amministrativo dal lato finanziario o politico è un segno troppo indeterminato e quindi improprio prestabilire quali decreti debbano essere assoggettati al referendum e quali non lo debbano essere. Per giungere ad un risultato soddisfacente, si deve prescindere dalla qualifica «obbligatorio» che ha un pieno significato soltanto per atti che statuiscono una norma giuridica e si deve dare il maggior peso alla parola «generale». Sono quindi soggetti al referendum decreti di carattere o portata generale in contrapposto a quelli che concernono un singolo caso concreto, un provvedimento individuale.

E certo che i decreti legislativi impugnati dall'ing. Bonzanigo sono atti amministrativi e non è dubbio che non si tratta di decreti di natura o portata generale, ma di decreti che disciplinano un singolo caso concreto: da un lato, l'approvazione del contratto relativo alla partecipazione del Cantone Ticino alla fondazione delle Officine della Maggia e, dall'altro lato, l'emissione di un prestito di 12 milioni di franchi per poter far fronte all'obbligo previsto nel contratto. L'approvazione degli statuti della nuova società e l'assunzione di azioni per un ammontare di 12 milioni non hanno una portata indipendente, ma sono una conseguenza risultante dal contratto approvato, un adempimento dello stesso.

Il Gran Consiglio ha quindi rettamente dichiarato all'art. 3 degli impugnati decreti che non si tratta di decreti di carattere obbligatorio generale e non li ha muniti della clausola referendaria.

3.- Così stando le cose, non occorre esaminare nel

Seite: 26

merito le altre obiezioni formulate dal ricorrente. Queste obiezioni sono comunque infondate.

Sta bene che la legge 26 febbraio 1919 su l'utilizzazione e l'esercizio delle forze idrauliche fu sottoposta al referendum non ne segue però (contrariamente a quanto opina il ricorrente) che anche gli impugnati decreti fondati su questa legge dovessero essere assoggettati al referendum. La necessità del loro assoggettamento dev'essere esaminata a parte.

Non è una questione di diritto ma di apprezzamento quella di sapere se la partecipazione risponda agli interessi del Cantone Ticino. Siffatta questione è sottratta al sindacato del Tribunale federale.

4.- Devesi riconoscere che la suddetta interpretazione dell'art. 57 della costituzione ticinese non collima con quella di GIACOMETTI, il quale nella sua opera «Staatsrecht der Schweizerischen Kantone», pag. 531, è d'avviso che il Cantone Ticino, se non conosce un referendum generale in materia di spese, ne conosce uno speciale facoltativo nel senso che decreti legislativi che comportano spese uniche o periodiche eccedenti 200 000 fr. debbono essere muniti della clausola referendaria.

D'altra parte, devesi rilevare che il Gran Consiglio del Cantone Ticino ha sottoposto al referendum un numero considerevole di decreti, ciascuno dei quali comportava una spesa superiore a 200 000 fr., senza dichiararli di carattere obbligatorio generale. Così, ad esempio, veggansi. Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino, anno 1937, pag. 21/124; 154/1156; 166/1168; 151/1152; anno 1947, pag. 26/129; anno 1948, pag. 124, 125/1126.

In altri casi il Gran Consiglio non ha assoggettato al referendum decreti che comportavano una spesa eccedente 200 000 fr., dichiarando che essi entravano in vigore con la loro pubblicazione (cfr. Bollettino ufficiale, anno 1947, pag. 66; anno 1948, pag. 62/163, 72/173).

Infine in altri casi (v. Bollettino ufficiale, anno 1937,

Seite: 27

pag. 130; anno 1947, pag. 58) dei decreti che comportavano una spesa superiore ai 200000 fr. furono dichiarati espressamente urgenti allo scopo manifesto di sottrarli al referendum.

Da questi rilievi si deduce che il Gran Consiglio del Cantone Ticino non ha seguito nell'interpretazione e nell'applicazione dell'art. 57 CC una prassi uniforme e costante. Esso interpreta quest'articolo talora nel senso esposto al secondo considerando, talora nel senso d'un referendum in materia di spese. Il Tribunale federale è quindi pienamente libero nel suo sindacato: non è vincolato dal modo di vedere della massima giurisdizione legislativa cantonale, dal quale non suole di regola scostarsi senza necessità.

Procedendo ad una libera indagine, sola l'interpretazione dell'art. 57 CC esposta nel secondo considerando appare ammissibile. GIACOMETTI (op. cit.) non tiene presente che, giusta l'art. 57 CC, non tutti i decreti che comportano una spesa di oltre 200 000 fr. sono soggetti al referendum, ma solo i decreti di carattere obbligatorio generale. La cifra di 200 000 fr. indicata nell'art. 57 CC ha una portata esclusivamente ai fini dell'urgenza, nel senso che, se la spesa che porta seco un decreto di carattere obbligatorio generale supera i 200 000 fr., il decreto non può più essere dichiarato urgente. Contrariamente all'avviso di GIACOMETTI, la legislazione ticinese non conosce un referendum in materia finanziaria, come ne è conferma il fatto che un'iniziativa è stata ora promossa nel Cantone Ticino, secondo la quale tutti i decreti di qualsiasi natura, che comportano pel Cantone una spesa superiore ai 400 000 fr. una volta tanto o spese periodiche aventi il medesimo oggetto o scopo, sono sottoposti in via obbligatoria a votazione popolare. In tale modo si vuole istituire un referendum sulle spese a'sensi delle suddette allegazioni di Giacometti.

Riguardo alla competenza per l'emissione di prestiti, devesi osservare che, anche se esiste in un Cantone il

Seite: 28

referendum sulle spese nel senso di Giacometti (op. cit.) non ne segue che i decreti in materia di emissione di prestiti ne siano senz'altro assoggettati. L'assoggettamento di siffatti decreti al referendum dovrebbe essere specialmente statuito della costituzione (cfr. GIACOMETTI, op. cit. pag. 529/530). Quanto al Cantone Ticino, vale per l'emissione di prestiti l'art. 25 cifra 3 della costituzione cantonale. Anche ESCHER, nella sua dissertazione e Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen», rileva a pag. 25 die soltanto cinque Cantoni (tra i quali non deve noverarsi il Cantone Ticino) conoscono il referendum in materia di prestiti.

Il Tribunale federale pronuncia:

Il ricorso è respinto