SOMMARIO

- *Guido Locarnini* — Dott., pres. del Gruppo di studio e d'informazione per la Svizzera italiana "Coscienza Svizzera.

GIUSTIFICAZIONE pag. I

I PARTE

LA REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE

(Relazioni all'Assemblea del Forum Helveticum del 1978)

- *Peter Dürrenmatt* — Prof., Consigliere nazionale, Basilea; pag. 3

- *Luzius Wildhaber* — Prof., Segretario della Commissione Furgler per la revisione della Costituzione federale, Bolligen; pag. 22

- *Louis Guisan* — Ex Consigliere agli Stati e ex Consigliere di Stato vodese, Losanna; pag. 33

II PARTE

Documenti del Dipartimento federale di Giustizia e Polizia pag. 41

- Lettera dell'on. cons. fed. K. Furgler ai partiti e alle associazioni.
- Osservazioni del Dip. fed. di Giustizia e Polizia sulla revisione totale della Costituzione federale.
- Progetto di nuova Costituzione federale (già inviato in marzo a tutti i membri di "C.S.").

G I U S T I F I C A Z I O N E

Con il presente bollettino intendiamo integrare la documentazione informativa che nel corso dell'ultimo decennio i nostri soci hanno progressivamente ricevuto sulla fondamentale problematica di un'eventuale revisione - parziale o totale - della Costituzione federale. Le mozioni Obrecht, al Consiglio degli Stati, e Dürrenmatt, al Consiglio nazionale, presentate nella sessione autunnale del 1965, ebbero il merito di avviare un lavoro intorno al proposto riassetto delle mura perimetrali del nostro edificio confederale che andò intensificandosi nel corso degli ultimi anni. Da parte nostra ci preoccupammo di puntualmente riflettere nelle loro fasi salienti l'evolvere e il dilatarsi di questo gravoso impegno dalle cerchie ristrette dei costituzionalisti e degli "addetti ai lavori " dell'amministrazione federale, sino alla progressiva partecipazione dei politici e, via via, delle varie associazioni a livello di opinione pubblica. Come i nostri soci ricorderanno, "Coscienza svizzera" non mancò di occuparsene anche nel corso di due giornate di studio, nel 1969 e nel 1972, ove pareri discordanti di specialisti già ebbero modo di pubblicamente confrontarsi, come pure con la pubblicazione della monografia, "1874-1974, Cent'anni di Costituzione federale", la sola crestomazia per la centenaria ricorrenza dovuta a studiosi della Svizzera italiana,

Lo scorso mese di marzo abbiamo tempestivamente inviato ai nostri soci, appena pubblicato, il disegno completo di una Costituzione federale riveduta nella stesura elaborata dalla Commissione peritale sulla scorta del cosiddetto "Rapporto Wahlen". Facciamo ora seguire, nell'odierno fascicolo, la circolare con la quale il Consigliere federale Kurt Furgler presentava allora il progetto ai vari partiti politici, alle associazioni e istituzioni del paese, unitamente al relativo testo esplicativo "Questioni fondamentali e novità materiali", quale pratico strumento di consultazione. Nel contempo siamo lieti di inserirvi tre conferenze che altrettante personalità particolarmente competenti in materia tennero, lo scorso 7 aprile, all'indomani della pubblicazione del progetto, all'Assemblea dei delegati del "FORUM HELVETICUM" (cui vanno i nostri ringraziamenti per averci messo a disposizione i testi originali, che il nostro Dott. Rinaldo Boldini ha accettato di tradurre in italiano).

. / .

Si tratta di primi commenti al documento ufficiale dai quali emergono, come è inevitabile di fronte ad un'opera innovatrice di tale vastità e portata per il futuro del nostro paese, con molti consensi, anche non poche perplessità e parecchi validi suggerimenti che non mancheranno di essere attentamente vagliati in sede competente prima che il popolo svizzero sia chiamato a dare il suo definitivo insindacabile parere.

Riteniamo ancora opportuno ricordare in questa sede che la speciale commissione del Consiglio di Stato del Cantone Ticino, incaricata della elaborazione delle osservazioni al progetto di nuova Costituzione federale - ora in fase di consultazione presso i Cantoni - e presieduta dal deputato liberale-radicale al Gran Consiglio Diego Scacchi, ha già iniziato i suoi lavori. Siamo infine particolarmente lieti di ricordare che il Consigliere federale Furgler, al cui dinamismo e impegno politico è notoriamente da attribuire il conseguimento di questo primo importante traguardo nell'ambito dei lavori preparatori di un'eventuale revisione della Charta fondamentale del nostro Stato federale, ha accettato l'invito rivoltogli dal nostro comitato di parlarne a Lugano, sotto gli auspici di "Coscienza Svizzera", il prossimo 21 ottobre.

Nell'attesa ci sembra di dover meditare in proposito su queste preziose sagge riflessioni di Charles-Frédéric Ducommun: "C'est la nécessité pour n'importe quelle collectivité qui veut vivre, de s'assigner sans relâche un grand but qui dépasse tous les conflits intérieurs. Sitôt une grande idée réalisée, un autre grande idée doit la relayer. De départ en départ, telle est la grande nécessité nationale, pour les petits peuples comme pour les grands. La vitalité d'un peuple est faite de la tension et de la convergence de toutes les volontés, et pour cela il faut un motif: une mission commune assez hardie pour rejeter dans l'ombre toutes les fins particulières et décolorer toutes les ambitions de clans".

Guido Locarnini
presidente del
Gruppo di studio e di informazione
" Coscienza Svizzera "

giugno 1978

I PARTE

LA REVISIONE TOTALE

DELLA COSTITUZIONE FEDERALE

- Relazioni tenute all'Assemblea annuale dei delegati del FORUM/HELVETICUM il 7 aprile 1978, a Berna.

- Traduzione in italiano del dott. prof. Rinaldo Boldini, per incarico del Gruppo di studio e d'informazione per la Svizzera italiana "Coscienza Svizzera".

LA REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE

DI

PETER DUERRENMATT

cons. naz., Basilea

LA REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE

del cons. naz. Peter Dürrenmatt, Basilea

Avendo presentato nel novembre 1965 al Consiglio nazionale una delle mozioni per la revisione totale della costituzione federale sono stato invitato a dire due parole sul progetto ora in discussione. Prima di farlo devo premettere alcune osservazioni.

Non assumerò la parte del censore. Non si tratta di dire qui cosa personalmente mi piace e cosa non mi piace di questo progetto - e per voi potrebbe eventualmente non avere valore alcuno il doverlo ascoltare - né se esso, secondo me, sia riuscito buono o cattivo. Nemmeno se io alla fin fine mi pento della spinta che allora gli ho dato. Mi sono già state poste domande a questo riguardo. Rispondo allora che la mia mozione non voleva essere altro che uno stimolo, voleva solo dare l' avvio a un procedimento. Con il mio intervento non facevo altro che porre la domanda a sapere se c'erano colleghi che condividevano la mia idea, essere giunto il momento di tentare la revisione totale. Karl Obrecht, il quale, senza precedenti accordi, aveva presentato un'analoga mozione al Consiglio degli Stati nel giugno dello stesso anno, mi rafforzò nella speranza che il mio tentativo potesse avere successo nel Consiglio nazionale. Quando poi si constatò che la mia mozione era stata accettata dal Consiglio nazionale era raggiunto lo scopo di avviare la revisione totale della costituzione federale.

I lavori preparatori per il progetto che ora ci sta davanti sono durati quasi dodici anni. Essi furono svolti dapprima dalla cosiddetta commissione Wahlen, poi, partendo dai risultati raggiunti, dalla commissione dei 46 esperti, formata nel

1974 con il compito di elaborare il testo di un progetto di costituzione. Presidente di questa commissione era il capo del dipartimento federale di Giustizia e Polizia in persona, il cons. fed. Kurt Furgler.
Ho considerato giusto tenermi lontano dall'una come dall'altra commissione. Fu mia opinione che in considerazione dell'importanza del problema fosse conveniente distinguere fra spinta ed esecuzione.

E' ovvio che questo lavorio non doveva sfociare in un giuoco di progetti più o meno interessante: doveva tendere a presentare al popolo un progetto di costituzione. Una cosa era la spinta iniziale, un'altra il suo sviluppo. Bisogna tenere conto di questo se ora ci si domanda cosa ha da dire uno dei presentatori delle mozioni su quanto ci sta sott'occhio.

Comincerò, dunque, con mettere a confronto ciò che la mozione esprimeva in via di principio con il progetto nel suo complesso e con il modo con cui esso è arrivato a compimento.

La mozione si articolava in due parti e nella prima suonava:

"In primavera del 1974 saranno passati cento anni da quando popolo e cantoni hanno accettato la revisione della costituzione federale del 1874. I principi fondamentali sui quali basa la costituzione della Confederazione svizzera - la struttura federalistica, il sistema bicamerale, gli istituti della democrazia diretta, la separazione dei poteri, il principio collegiale del consiglio federale e la garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini - si sono in questi cento anni rafforzati a tal punto da essere fuori da discussione. All'incontro, altre norme della costituzione sono antiquate, potrebbero essere stralciate o dovrebbero essere formulate in modo nuovo. Oltre a ciò esistono tutta una serie di problemi che dovrebbero trovare riscontro nella costituzione federale".

Posso constatare che il progetto di costituzione ora presentato corrisponde alle considerazioni fondamentali della mia mozione. Il progetto parte dal presupposto che particolari strutture che esistono fin dalle origini dello stato federale

del 1847/48 non devono essere cambiate. Vado anche più in là rendendomi conto che la commissione degli esperti, per sua intuizione e persuasione, ha riconosciuto in un certo senso come classiche, e le ha recepite, le strutture che risalgono ai tempi della creazione dello stato federale. Queste strutture vanno riconsiderate e messe in una nuova relazione fra loro, certamente non vanno soppresse. La mozione aveva indicato le seguenti strutture che dovevano essere riprese, lo ripeto: la costituzione federalistica, il sistema bicamerale, gli istituti della democrazia diretta, la separazione dei poteri, il principio della collegialità del cons. fed. e i diritti fondamentali dei cittadini. Queste strutture fondamentali non sono state messe in discussione né dalla commissione Wahlen né dalla commissione di esperti presieduta dal cons. fed. Furgler.

Si può dire che il risultato di queste discussioni corrispondano a quanto io nella mozione avevo riassunto con queste parole : "le discussioni e i dibattiti degli ultimi tempi hanno dimostrato che deve essere riconsiderato l'equilibrio nelle relazioni attuali fra i tre poteri - Cantoni e popolo, Assemblea federale, Consiglio federale - e che le competenze devono essere meglio precisate."

Corrisponde al testo della mia mozione anche la procedura proposta, ad eccezione di due modifiche, una delle quali, almeno, è atta a precisare meglio le intenzioni della mozione. La mozione aveva proposto di costituire una delegazione di persone capaci, non troppo numerosa, per dare l'avvio ai lavori di revisione: ne sono invece risultate due delegazioni, la commissione di studio Wahlen e la commissione di esperti poi. Credo che questo sia stato un bene. Invece il passo della mia mozione, che esprimeva il desiderio che i lavori dovessero essere conclusi per il 1974, centenario della costituzione vigente, doveva rivelarsi pura illusione. Più modernamente potremmo

piuttosto dire utopia. Ma ci tengo affermare: utopia era forse il termine, non certo il desiderio.

Attribuisco particolare valore al fatto che ora il progetto è stato sottoposto ad una procedura di consultazione generosamente distesa nel tempo: nella mia mozione avevo appunto detto che si dovevano chiamare alla collaborazione e a fare delle proposte il popolo svizzero e tutte le sue organizzazioni.

Posso quindi constatare che il corso seguito fin qui dal procedimento di revisione corrisponde alle attese che erano alla base della mia mozione. Non importa se quanto il progetto propone corrisponde o meno, nei particolari, alle mie convinzioni personali: io sottolineo solo che sono ancora sempre persuaso che la mia decisione di non fare parte degli organi preparatori è stata giusta. Del resto ritengo proficuo il fatto che il progetto di costituzione, entro i suoi determinati limiti dei principi, è risultato provocatorio: quanto ci vuole per garantire una discussione seria e profonda. Si tratta di una cosa fondamentale, non di un giuoco per nulla impegnativo.

Potrei anche accontentarmi di queste considerazioni. "Il mozionante si dichiara soddisfatto". Se nonostante ciò io mi permetterò di esprimere qualche osservazione personale sul progetto e anche sulla problematica, lo faccio, perchè considero mio diritto di libero cittadino partecipare ora alla discussione. Mi sta inoltre a cuore che non venga erratamente interpretata come un volermi sottrarre alla responsabilità la mia decisione di allora di non volere fare parte delle istanze preparatorie. C'è sì ai nostri giorni, una forma di critica provocatoria riguardo alle nostre condizioni sociali, critica che afferma di criticare "in sé e per sé" e che si rifiuta di dover rispondere dell'oggetto delle sue critiche. Afferma di gettare queste critiche così, "nello spazio", e di la-

sciare al pubblico di accoglierle, di comprenderle o di non comprenderle, di accettarle o di respingerle. Secondo queste opinioni la cosa più importante sarebbe che l'umanità svizzera sarebbe resa incerta. Ogni pensiero dovrebbe cominciare, dicono, con rendere incerte le certezze. Questa sarebbe la grande necessità di ogni critica. Io non lo posso accettare. In tale misura la critica diventa giuoco intelletualistico, rumore in uno spazio vuoto. Non conduce a nulla, tutt'al più al nulla.

Detto questo mi occuperò ora di tre aspetti fondamentali della costituzione.
Prima mi chiederò quale è stata la cosiddetta idea guida, poi accennerò ai concetti di idea e di ideologia, alla fine affronterò lo slogan della costituzione aperta.

L'obiezione che una revisione totale sia possibile solo quando si imponga una grande idea generalmente accettata ha accompagnato fin da principio la spinta della revisione. Il cons. fed. von Moos l'aveva affermato nei confronti di chi vi parla, e il nostro egregio presidente ex cons. fed. Tschudi davanti alla società di azione civica si era dichiarato contro la revisione per preoccupazioni analoghe. Si negava alla nostra epoca del pluralismo la capacità di portare a termine una costituzione totalmente riveduta. Se ora abbiamo nonostante tutto un progetto, non per questo le preoccupazioni sono infiacchite e nelle discussioni intorno al progetto si tornerà a portare la pretesa dell'idea guida.

Mi sembra quindi ancora più notevole il fatto che il progetto è riuscito a prendere forma. E' venuto fuori dal serio lavoro di un organo di più di quaranta membri, la cui composizione deve essere certamente considerata specchio della nostra pluralità. Le discussioni non hanno dato in tutti i punti unani-

mità. Sono rimaste nel progetto anche delle alternative. Ma tutto quanto è nel progetto è sottoscritto da tutta la commissione degli esperti, globalmente. In tre anni e mezzo delle sue discussioni non si è dissolta in una accozzaglia di minoranze diventate discorsi, ma ha raggiunto un risultato finale. E questo mi sembra molto.

Già motivando la mia mozione io avevo sostenuto l'opinione che ci si dovesse liberare dall'immagine dell'idea guida. E' un'immagine che abbiamo preso dal nostro concetto del secolo XIX. Attraverso quasi cinque decenni dopo lo sfacelo della vecchia Confederazione la grande lotta spirituale aveva aperto in una maggioranza la strada ad un'idea fondamentalmente liberale. Tale idea fu realizzata nella fondazione dello stato federale che doveva sostituire la federazione di stati. La costituzione federale doveva essere il documento fondamentale riassuntivo di una nuova concezione dello stato. - Sarebbe troppo lungo voler seguire adesso come le idee del primo liberalismo si sono sviluppate nel XIX secolo e fino alla prima guerra, finchè da loro siamo arrivati al pluralismo della nostra epoca. La caratteristica principale della situazione pluralistica è l'assenza di una ideologia vincolante per tutti. Il contrappeso alla situazione pluralistica nel campo della ideologia politica è il pluralismo delle condizioni economiche e sociali. Se paragoniamo questo stato di cose a quello completamente diverso del tempo della fondazione dello stato federale, dobbiamo concludere che una revisione totale della costituzione non sia possibile.

Nella motivazione della mia mozione ho detto che nel nostro tempo premessa e necessità della revisione totale non possono essere che di natura esistenziale. Tenterò di spiegare cosa intendo con ciò. E' naturale che la creazione della costi-

tuzione federale del 1847/48 era determinata anche da problemi dell'esistenza del paese. Quella maggioranza di cantoni e di cittadini che desiderava la revisione del patto federale del 1815 e la trasformazione della federazione di stati in uno stato federale era persuasa che i mutamenti fondamentali avvenuti negli ultimi decenni nei paesi europei tutt'all'intorno, e che ancora sempre avvenivano, esigevano uno stato federale, se la Svizzera voleva sopravvivere. Si era, è vero, in un'epoca nella quale l'espressione "sopravvivere", applicata ad un popolo e ad uno stato, avrebbe avuto ancora un altro significato, meno elementare, se così posso dire, di quello che ha oggi. E dico esplicitamente "avrebbe", al condizionale, perchè la parola "sopravvivere" in connesso con una esistenza statale non si conosceva. L'umanità di allora si limitava a voler vivere e la convinzione espressa nella fondazione dello stato federale non era che volontà di vivere. Perciò i moti analoghi ad una guerra civile, che accompagnarono la fondazione dello stato federale, furono i contemporanei certamente una disgrazia, non certo una catastrofe: essi erano sicuri che avrebbero saputo mantenere il controllo di quella guerra.

La nuova costituzione non era poi che un compromesso, respinto dai critici di destra come da quelli di sinistra. Essa sorgeva sì da una mentalità complessivamente ideale; ma siccome ai suoi creatori mancava il fanatismo degli ideologici ne uscì quel compromesso che ha resistito fino ai nostri giorni.

Come andarono le cose con la revisione del 1874? Si pensa specialmente a questa, quando si parla di "idea fondamentale". Il motto era allora: "un esercito - un diritto". Era un motto sbocciato dalle condizioni del tempo tanto sul piano delle

idee come su quello della realtà; un motto che significava che il federalismo doveva essere corretto in senso centralistico nell'ambito dell'esercito e del diritto. L'esigenza era accompagnata dall'inizio della grande corrente del liberalismo economico. In tale senso si può dire che la revisione del 1874 sia stata portata da una corrente ideale. Ma non si può tacere che quella revisione ha ripreso i principi fondamentali della costituzione del 1848. Già per gli uomini d'allora questi principi fondamentali erano diventati in un certo senso classici.

Fino a che punto le condizioni attuali della revisione possono essere dette esistenziali? La confederazione del 1874 faceva proprie determinate concezioni ed istituzioni che, per usare un'espressione di Karl Schmid, erano "di controcorrente" nei riguardi del resto dell'Europa.

La Svizzera federalistica, con i suoi istituti della democrazia diretta, e la sua appartenenza a tre grandi regioni linguistiche, non rientrava nel quadro dell'Europa di allora, in un momento in cui l'unità dello spazio politico e l'unità della lingua erano celebrate come progresso. La Svizzera era veramente "controcorrente" nei confronti dello spirito dominante del tempo. Ma questo essere controcorrente non fu dagli svizzeri sentito come difetto, bensì come robusta peculiarità, la quale del resto, non disturbava il consenso europeo.

Il problema della odierna revisione totale non è tanto problema di una grande idea portante quanto problema della identità svizzera di fronte ad una realtà nella quale l'essere controcorrente non ci appare più come qualche cosa di ovvio. Questo è secondo me un problema esistenziale, che dovremo risolvere. Non esisteva per gli iniziatori e i propugnatori della revisione del 1874. L'essere controcorrente di allora è

insiti nei principi fondamentali della nostra esistenza di nazione. Nel contesto della "politica estera dell'interdipendenza" che è nostro destino, la democrazia diretta ci procura difficoltà ben note, delle quali noi per lo più anzichè vantarci tendiamo a scusarci.

Questi problemi dell'andare contro corrente esistevano già cento anni fa, come abbiamo affermato. Ma per quella generazione essi erano naturali. L'affermazione dell'ovvietà svizzera era sconosciuta a quella generazione, perchè l'ovvietà era qualche cosa di avvio.

Io affermo che il problema della revisione totale della costituzione è il nostro problema esistenziale, perchè la revisione deve essere affrontata per confermare e per irrobustire la nostra volontà politica di esistenza in mezzo a continui cambiamenti. La nostra esistenza statuale è una realtà della storia. Dobbiamo accettarla. L'idea guida della revisione totale del nostro tempo è dunque quella di confermare la libertà pluralistica come forma fondamentale di una nazione. Il concetto di nazione è rimasto ormai un concetto della terminologia politica, nella cornice di un'epoca indirizzata all'internazionalità.

Prendo ora in considerazione due concetti che riguardano la cosiddetta idea guida, i concetti di ideologia e di idea. Ho già ricordato che le direttive fondamentali della riforma del 1874 corrispondevano all'ideologia del liberalismo dell'epoca. Al centro di quella ideologia liberale stava l'idea della libertà, tanto nella sua portata teorica come in quella pratica. Il contrasto decisivo fra progressisti e conservatori, o anche fra liberali e radicali, si imperniava sulle diverse interpretazioni o sui diversi concetti di libertà. La differenziazione che già si profilava nel 1874 riguardo al contenuto pratico

della libertà, vuoi nel campo politico che in quello sociale, continuò e divenne più tardi evidente nel cozzo fra liberalismo e socialismo. L'epoca industriale generò il crescente divario fra libertà privata e libertà collettiva e seminò nella discussione politica una nuova idea, quella della giustizia.

Perchè mi soffermo su queste evoluzioni? Per dimostrare che sarebbe impossibile sperare di arrivare ad una riforma della costituzione se si volesse attendere finchè si formasse un fondamento ideologico compatto, chiuso. Vado oltre, affermando che ciò non sarebbe nemmeno auspicabile. L'epoca di fanatismo ideologico appartiene al passato.

La nostra situazione esistenziale della politica, come io la definisco, dovrebbe spingerci a cercare le idee fondamentali che ora come sempre stanno dietro il nostro pluralismo. Nell' incipiente discussione intorno al progetto di costituzione si tratta in ultima analisi della posizione del nostro tempo nei confronti delle idee della libertà e della giustizia. La Svizzera, infatti, non è altro che una forma di vita nata nella storia, collocata nella costante dialettica fra le esigenze della libertà e quelle della giustizia. La nostra cultura politica odierna è cresciuta dalla tensione fra questi due poli. La questione è questa: la volontà politica di esistere del nostro popolo viene rafforzata da questo documento in un'epoca nella quale il piccolo viene confuso con il debole? Con questa costituzione si chiariscono solo le esigenze, i diritti e le competenze, o anche le responsabilità e i doveri? Con questa costituzione si chiarisce e si rafforza anche quel supporto di idee fondamentali che pure uno stato pluralistico esige?

E con ciò vengo all'affermazione che siamo di fronte ad una "costituzione aperta". Sembra che con questa definizione si

voglia intendere una costituzione così concepita che possa dimostrare la sua capacità di adattamento fra quanto essa stabilisce e quanto avviene nella realtà.

Constato prima di tutto che una qualità riconosciuta alla costituzione del 1848/1874 era l'aperta adattabilità al corso dei tempi. La costituzione federale non opponeva alcun ostacolo alle revisioni parziali. Anche l'interpretazione di norme particolari si rivelò abbastanza duttile. Ricordo per es. l'art. 2, dove si dice che la Confederazione promuove la comune "prosperità dei confederati": con la parola "prosperità" si intendeva nel 1874 una cosa essenzialmente diversa da quanto si intende nel 1974. Ma è altrettanto noto che dopo la fine della prima guerra mondiale, durante gli anni di crisi economica e durante la seconda guerra mondiale l'adattabilità è pure diventata il punto debole della costituzione. Uno dei motivi che oggi esigono la revisione della costituzione è la constatazione che la costituzione continuamente adattata con tutte le sue aggiunte non fornisce più alcuna garanzia che si possa considerare legge fondamentale e quindi base del diritto vigente della Confederazione. Si pensa che l'apertura della costituzione minacci di sconfinare nella degenerazione.

Se riguardo al progetto si parla di costituzione aperta, non si dovrebbe però fare del sintagma un motto. Ci si dovrebbe sforzare di circoscrivere meglio il concetto. Il sostantivo corrispondente di costituzione è "legge fondamentale". Ciò vuol dire che la costituzione di uno stato rappresenta la base per tutte le leggi che da essa derivano. Solo ciò che può richiamarsi ad una norma della costituzione può valere come legge. La critica del presente dovrà dunque preoccuparsi di cercare la misura in cui essc sia atto a diventare supporto dello stato di diritto. L'apertura di una costituzione non è

fine a se stessa. L'apertura sta in un costante rapporto con la sua altra proprietaria: quella di essere un ordine.

Nello scorso ottobre, Dolf Sternberger nella "Frankfurter Allgemeine" ha richiamato l'attenzione sulla differenza di diritto costituzionale fra "offerta" e "ordine", riferendosi a quanto dichiarato dal cancelliere tedesco Schmidt che la costituzione tedesca rappresenta "un'offerta di diritti di libertà". Sternberger vedeva nell'equiparazione di "offerta" e "ordine" in una costituzione un fatale annacquamento della stessa. Perciò scrisse che le libertà devono restare libertà e diritti restare diritti.

Proprio questa alternativa è per me fondamentale nel concetto di "costituzione aperta". L'adattabilità di una costituzione alla vita reale è una cosa, il sostegno delle sue prescrizioni un'altra. Argomento ora riguardo all'introduzione della giurisdizione costituzionale, prevista nell'art. 109 del progetto. Significa un progresso nel senso dello stato di diritto? L'introduzione di una giurisdizione costituzionale permette che una costituzione contiene norme fondamentali che la fanno apparire come principio che pone determinati criteri di misura. Se in una costituzione si pone invece l'accento sulla sua apertura, la giurisdizione costituzionale può piuttosto indebolire che rafforzare la sicurezza giuridica, perchè essa diventa oggetto di litigi.

Fin tanto che la nostra costituzione federale significava fondamento del nostro stato di diritto non si sentì mai parlare di necessità di una giurisdizione costituzionale. L'esigenza è diventata imperiosa quando troppo larga era diventata l'apertura della costituzione. La giurisdizione costituzionale deve permettere al cittadino di intentare processo alle autorità legislative o esecutive della Confederazione.

Tale diritto viene offerto al cittadino. Ma ciò ha un solo senso se la costituzione è chiara ed univoca nelle sue norme fondamentali.

Ho accennato così a tre obiezioni critiche nei confronti del progetto di costituzione. Vorrei ora dedicarmi esclusivamente al preambolo, al motto conciso posto sotto il tutto.
Il preambolo dice: "Il popolo e i Cantoni della Svizzera, risoluti a rinnovare l'alleanza dei Confederati consci che libero rimane solo chi usa della sua libertà; consci che la forza di un popolo si misura al benessere del più debole dei suoi membri; memori dei limiti di qualsiasi potere statuale; nonchè dell'obbligo di contribuire alla pace nel mondo...."

Prima di occuparmi di questo testo cito il preambolo della costituzione attuale: "La Confederazione Svizzera, allo scopo di rassodare la lega dei confederati, di mantenere ed accrescere l'unità, la forza e l'onore della Nazione Svizzera, ha adottato la Costituzione federale seguente:"

La differenza fra i due preamboli non sta solo nel contenuto, ma specialmente nel tono. Nel preambolo attuale risaltano la concisione e l'ovvietà. Si enumerano due intenzioni che stanno alla radice della creazione del nuovo stato federale e della sua costituzione: la lega dei confederati deve essere rassodata per potere così conservare e promuovere la sua unità, la sua forma e il suo onore. Si parla della nazione come di una persona, specialmente con la parola "onore". Il preambolo suppone come cosa naturale che esista una Nazione Svizzera e che essa voglia affermarsi. L'espressione "Nazione Svizzera" non ha niente di nazionalistico o di falsamente patetico. Attorno alla Svizzera si erano formate o stavano per formarsi in quel momento diverse nazioni. Il concetto "onore della nazione" era un'espressione significativa del

tempo, ma non espressione di un qualche sciovinismo. Si potrebbe dire che il vocabolo "nazione" era allora usato all' incirca come oggi lo proclamano certi stati che hanno raggiunto l'indipendenza dopo un passato coloniale e che con la loro entrata nelle Nazioni Unite vogliono farsi riconoscere a livello internazionale come nazioni indipendenti. Il preambolo del 1848/1874 è chiara testimonianza dell'ovvietà svizzera di allora.

Ma torniamo al preambolo del progetto di costituzione. Comincia con la constatazione che l'alleanza dei confederati debba essere rinnovata. Non è senza interesse la sfumatura nei confronti del preambolo vigente: questo era stato formulato nel 1848, nonostante si trattasse allora di una costituzione completamente nuova e di una nuova fondazione della confederazione. Ma di questo non se ne parlò. Certamente ricordando con delicatezza la guerra del Sonderbund non si mise l'accento sulla novità, ma solo si confermò che si rassodava l'antica lega dei confederati, cioè che si rinnovavano gli antichi legami. Si confermò il rinnovamento nel presente come giustificazione davanti alla storia.

Nella dichiarazione odierna l'alleanza dovrebbe essere prima di tutto rinnovata, sulla base di ben precise premesse. Queste appaiono come giustificazioni nei confronti del proprio tempo, senza alcun rapporto con la storia. Quali giustificazioni si enumerano: la consapevolezza che solo chi usa della propria libertà resta libero, la consapevolezza che la forza di un popolo si misura sul benessere del più debole dei suoi membri, la consapevolezza che ogni potere statuale ha i suoi limiti, e finalmente la consapevolezza che è obbligo della Svizzera di contribuire alla pace nel mondo. Tutte queste giustificazioni rispecchiano lo spirito del tempo, secondo le

adf

esigenze del quale deve avvenire il rinnovo dell'alleanza. La volontà di esistenza della nazione viene misurata secondo gli imperativi di una morale politica attuale.

Tanto importante come interessante mi sembra il fatto che in capo a tutti i doveri si nomini la libertà. La libertà viene riconosciuta come l'idea politica centrale della Svizzera. L'alleanza deve essere rinnovata per dimostrare che noi abbiamo la volontà di usare della nostra libertà. Voglio partire da questa constatazione per dimostrare in seguito che è mia opinione che il preambolo non solo abbia un generico carattere patetico, ma che esso possa essere considerato motivo dominante che ispira tutta l'opera costituzionale qui progettata.

E' un fatto che la libertà sta al centro di tutte le discussioni moderne che hanno per oggetto la Svizzera. Tutte le critiche che si fanno sentire in mezzo a noi, tutte le speranze, le delusioni, i dubbi e i rimproveri che si occupano della situazione politica della Svizzera ruotano intorno all'interpretazione che si fa della sua libertà tradizionale.

Anche i giudizi sulla Svizzera nel contesto internazionale offrono un'immagine simile. Oggi identicamente come nei secoli passati la libertà e l'indipendenza del nostro paese sono considerati elemento centrale della nostra esistenza.

Constatando questo mi chiedo se basta la formulazione del nostro motto quando si afferma che libero resta solo chi sa usare della sua libertà. Basta? La semplicità dell'espressione corrisponde alla realtà oppure essa ci abbaglia solo grazie alla sua concisione? Non è per caso addirittura falsa?

In fin dei conti: solo chi possiede la libertà può usarla. E' lecito, specialmente fra le vulcaniche condizioni politiche dei nostri tempi, di presupporre come ovvio il possesso

della libertà svizzera, e quindi postulare un caso particolare Svizzera? Può usare della libertà solo chi la possiede e possederla può solo chi è pronto a riconquistarla ogni giorno ed a sacrificare qualche cosa per lei. Ed ora salta fuori la parola spregiata dei nostri tempi:" chi è pronto a difenderla!" Dobbiamo ammettere che ogni volta che si tenta di parlare della libertà come di un grande bene che vale quanto si è disposti a sacrificargli diventa grande il pericolo di cadere nella retorica. Ma la storia della nostra libertà ci insegna che essa è minacciata ogni volta che riteniamo ovvio il suo possesso, ogni volta che noi dimenticammo che la libertà di questo paese piccolo e in ultima analisi resta pur sempre un rischio. Del resto: possiamo forse dire, riguardo al nostro tempo, che abbiamo disimparato ad usare della libertà? Non abbiamo piuttosto spesso l'impressione che la sciupiamo, che la sfruttiamo incoscientemente? Non corriamo sempre più il rischio di considerare la libertà come una grandezza astratta ed intellettuale, che si può facilmente discutere a vuoto, ma che è ben difficile da controllare nella realtà delle nostre complicate condizioni? L'arte della politica del nostro tempo consiste nell'usarla come una polarità. Ma l'altro polo della libertà ha nome responsabilità: ieri, oggi, domani!

E concludo. Non volevo dare un giudizio sulla costituzione, meno ancora era mia intenzione di condizionare al preambolo tutto il progetto. Ma se questo preambolo è stato in modo determinante modificato nei confronti di quello della costituzione attuale, non si tratta di un caso: il fatto è, come ho già detto, che il preambolo diventa leitmotiv. Ora, se nella formulazione del concetto centrale della libertà c'è mancanza di chiarezza, ciò si ripercuoterà anche nell'interpretazione di tutte le ulteriori richieste. Tutte le esigenze del preambolo, la protezione dei deboli nei confronti dei forti, la de-

limitazione dei confini del potere e i continui richiami ai nostri doveri internazionali possono scadere ad affermazioni generiche se non è saldo il concetto fondamentale della libertà: tutti gli obblighi che noi dobbiamo assumere sono strettamente legati alla volontà di assumere la libertà verso l'esterno e di usarla verso l'interno. Da questo obbligo dipende se tutto il resto non è altro che offerta.
Con queste mie affermazioni volevo dimostrare che la discussione del progetto di costituzione che ci viene presentato è possibile ed utile. Ho usato di queste libertà come cittadino: non rinuncio alla speranza che dalla larga discussione intorno a questo progetto verrà una nuova garanzia alla nostra coscienza svizzera.

LA REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE

di

Luzius Wildhaber

Segretario della commissione Furgler

per la revisione della C.F.

Berna

LA REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE

del prof. Luzius Wildhaber, Berna

Nelle settimane passate è già stato esaurientemente discusso il progetto presentato dalla commissione di esperti per la revisione totale della Costituzione federale.
Lo presenterò assai brevemente, tentando di mettere in evidenza alcuni punti fondamentali e di spiegare le considerazioni e le constatazioni che vi stanno dietro. In seguito tenterò, in misura altrettanto concisa, di spiegare il concetto e la coscienza costituzionale che lo reggono, indi riassumerò alcune delle principali critiche fin qui sollevate nei confronti del progetto e prenderò posizione al loro riguardo. Io credo che la commissione degli esperti possa affermare, senza peccare di modestia, di aver presentato un progetto che formalmente gode di una concisione che l'attuale Costituzione non può vantare; che il progetto è caratterizzato da una chiara sistematica, da una lingua semplice e comprensibile e da intrinseche coerenze e unità. Ma più che addentrarsi in questi formalismi metterò in evidenza sette punti fondamentali del contenuto.
Primo punto: irrobustimento, ammodernamento e miglioramento dei diritti fondamentali. Nella Costituzione questi diritti fondamentali oggi sono regolati in modo insoddisfacente. Diritti centrali come la libertà di opinione, la libertà di riunione e la libertà della persona non sono nemmeno citati nel testo costituzionale. Il cittadino che vuole ricorrere al Tribunale federale deve dimostrare in quale diritto costituzionale egli si sente leso. Come può il cittadino sapere quali siano i suoi diritti, se diritti fondamentali non appaiono affatto nella costituzione? Come può sapere, chi non è giurista, che il

Tribunale federale fondandosi sul diritto fondamentale non scritto della libertà personale afferma che esiste un divieto di misure vessatorie nella procedura e nella esecuzione penale? Come può sapere il cittadino che il Tribunale federale, basandosi sul principio dell'uguaglianza, ha stabilito regole ben precise per la concessione del diritto di ricorso nei cantoni e nella Confederazione e che esiste una ben precisa prassi giuridica riguardo all'agire in buona fede, con diverse conseguenze? Da ciò, quindi, il bisogno di aggiornare la Costituzione.

Un secondo punto fondamentale è quello dell'accomodamento e della rinnovata concezione dell'ordine sociale, di proprietà ed economico, secondo le mutate circostanze e anche secondo la prassi delle autorità federali negli ultimi decenni. Invece di confinare, come fin qui, la necessaria politica economica, valutaria e sociale nella procedura non democratica dei decreti d'urgenza, la commissione vorrebbe riportare queste norme nel procedimento legislativo regolare, contemporaneamente, però, vorrebbe introdurre anche la necessaria apertura delle relative disposizioni costituzionali.

Considerate come esempio concreto il decreto federale urgente sulla protezione della valuta, del 1971, rinnovato da allora ben due volte con votazione popolare, in un ambito nel quale non ci si può seriamente immaginare che in futuro si potrà fare a meno di una base giuridica. Ogni tre o quattro anni accettiamo un nuovo decreto federale e lo sottomettiamo alla votazione del popolo e dei cantoni. La commissione è dell'avviso che da ciò non viene profitto alcuno alla democrazia ed è assolutamente inconcepibile che una misura indiscutibile debba essere sottoposta periodicamente alla votazione del popolo e dei cantoni. Piuttosto ci sarebbe da rimproverare a questo de-

creto federale il fatto che dal messaggio del Consiglio federale (8 sett. 1971) all'accettazione del decreto è passato tutto un mese, così che una tale urgenza giuridica non può più essere nè compresa nè discussa dal parlamento. Se si procedesse secondo le intenzioni della commissione, il parlamento avrebbe più tempo a sua disposizione per occuparsi intensamente di una simile legislazione nell'ordinaria procedura legislativa.

Terzo punto fondamentale è la creazione di una divisione delle competenze fra Confederazione e cantoni, che sia controllabile essenzialmente semplificata, abbreviata e nello stesso tempo sistematica. Forse un terzo dei 184 progetti di revisione della Costituzione sottoposti al popolo dopo il 1874 si occupava di questa divisione dei compiti. La maggior parte di questi progetti accollò alla Confederazione nuovi obblighi. Si pensi alle competenze della Confederazione riguardo all'energia atomica, alla navigazione aerea, agli oleodotti o alla protezione dell'ambiente. In questo campo la commissione degli esperti ha voluto osare una semplificazione elementare. Invece della sterile guerra di posizione intorno alle competenze, ha messo in primo piano il pensiero del più ampio rispetto reciproco e della collaborazione.

Quarto punto fondamentale: parallelamente a questa nuova divisione dei compiti è stato elaborato un ordinamento finanziario fra Confederazione e cantoni, altrettanto chiaro e flessibile. La situazione attuale che da decenni, addirittura fin dalla prima guerra mondiale, si regge da un provvisorio all'altro è una cosa indegna. Non serve in ultima analisi nè alla Confederazione, nè ai cantoni e ai comuni, nè alle ditte private nè ai singoli cittadini il non potere prevedere e programmare a lunga scadenza quale politica finanziaria e fiscale si dovrà

affrontare. Oltre a ciò la regolazione di minimi dettagli e di tassi procentuali in aggiunte temporanee alla Costituzione compromettono la fondamentalità del contenuto e la chiarezza formale. E' la fine dell'etica costituzionale. E' certamente assai interessante il fatto che a partire dal 1° ottobre del 1975 l'ICA importi il 5,6% per le forniture al dettaglio e l' 8,4% per quelle all'ingrosso, è certamente giustificato che questi particolari siano codificati; solo non dovrebbero esserlo in una costituzione.

Quinto punto fondamentale: nelle sue decisioni la Confederazione deve poter procedere in modo più trasparente, nello sforzo di realizzare l'essenzialità della democrazia, tante volte invocato. Stanno in primo piano l'introduzione dell'iniziativa popolare in forma di proposta, dell'iniziativa dei cantoni, del referendum dei cantoni come pure la già ricordata soppressione dei decreti urgenti. L'iniziativa popolare in forma di proposta deve permettere ai promotori di non dovere elaborare essi stessi il testo, che per esperienza non sempre ha successo al cento per cento, così che le forze innovatrici possano servire, che l'unità dell'ordinamento giuridico sia salvaguardata, che un'iniziativa popolare venga avviata automaticamente al giusto livello giuridico e che possa quindi essere trattata come iniziativa costituzionale e come iniziativa legislativa.

Sesto punto fondamentale: le premesse per una lungimirante politica attraverso l'Assemblea federale e il Consiglio federale, devono essere in un certo modo create di comune accordo. I due organi devono servire l'uno all'altro, devono cooperare per es. quando si tratta di progetti statali, ma anche nel governo dello stato in generale. Parlamento e governo devono, quanto all'essenza, venire conservati nella forma attuale, che

ha dato buona prova. Si indicano, tuttavia, anche alcune possibilità di apertura: non si introduce affatto un parlamento di professionisti, ma si lasciano tali spazi che una eventuale professionalizzazione del parlamento non sarebbe anticostituzionale o anche una più accentuata concentrazione del Consiglio federale sui compiti di governo sarebbe resa possibile dalla Costituzione.

Settimo punto fondamentale: numerose proposte di modifica del progetto significano maggiore protezione giuridica dell'individuo. Questo rafforzamento è dato dall'allargamento del catalogo dei diritti fondamentali, dall'accettazione di numerosi principi della giustizia, dall'obbligo per tutti i cantoni di creare tribunali amministrativi e anche dalla prudente introduzione di una giustizia amministrativa a livello federale. Atti del Consiglio federale e decreti dell'Assemblea federale dovranno per principio essere sottomessi al controllo di un tribunale costituzionale; le leggi federali, naturalmente, non in modo generico, ma solo nei casi singoli della loro applicazione. E' ovvio che solo raramente la commissione ha risolto all'unanimità un problema. Così, da principio furono accettate numerose varianti. Ma verso la fine del suo operato la commissione si è consapevolmente sforzata di ridurre alquanto il numero delle varianti, per mettere meglio in risalto le grandi diversità di opinioni e di alternative all'interno della commissione stessa.In tale modo sono rimaste nel progetto solo otto varianti; tre nella prima parte, nessuna nella parte riguardante il federalismo e cinque nella terza parte. Nella prima parte si tratta precisamente del collocamento della libertà di professione, della garanzia della proprietà e della libertà di professione, della garanzia della proprietà e della libertà economica; secondo l'opinione della maggioranza queste

tre garanzie devono essere comprese nel capitolo dei principi fondamentali, secondo la minoranza nell'ambito dell'ordinamento sociale, della proprietà ed economico. Il problema è se nella Costituzione si vuole o meno un'esplicita norma intorno alle finalità della politica economica e una dichiarazione di ammissibilità di interventi statali nel processo economico. Infine, se nella Costituzione non debba figurare un articolo sulla politica dell'istruzione. Nella parte terza c'è una variante sulla nomina proporzionale dei Consiglieri degli stati. La commissione si divide poi riguardo all'iniziativa popolare. La minoranza è stata dell'avviso che si debbano prevedere tre forme diverse di iniziativa: un'iniziativa costituzionale in forma di proposta generale, una iniziativa costituzionale elaborata e una iniziativa legislativa elaborata. Un'altra variante prevede un Consiglio degli stati di 60 membri, con tre rappresentanti ciascuno per i sedici cantoni più popolosi, invece dell'attuale composizione egualitaria dello stesso Consiglio. In sostituzione del Consiglio federale attuale si propone poi anche un Consiglio federale di 11 membri, con un dipartimento presidenziale. Infine, si propone in una variante la limitazione della giurisdizione amministrativa agli atti del consiglio federale, il che significa l'esclusione del controllo della costituzionalità per le leggi federali.

Quale concezione costituzionale sta dietro il progetto? La commissione degli esperti ha ripetutamente discusso al riguardo ma non ha mai preso una decisione esplicita. Nella dottrina del diritto pubblico si distingue fra costituzione in senso formale e costituzionale in senso materiale. In Svizzera la costituzione in senso formale è il diritto accettato dal popolo e dai cantoni e contenuto nel documento costituzionale o nelle norme transitorie. Costituzione in senso materiale è l'

ordine giuridico fondamentale dello stato, che deve comprendere le proposizioni giuridiche più eccelse durature per principio e che sovrastano tutti gli altri settori giuridici. La commissione degli esperti è partita dalla considerazione che in Svizzera è troppo fortemente prevalente il concetto di costituzione formale, che sono state accolte nella Costituzione tutte le norme possibili, anche quando si trattava di particolari non importanti, addirittura di minuzie indegne di una costituzione. Con ciò non solo va perduta la trasparenza e la fondamentalità dei contenuti della Costituzione, si vestono di abito costituzionale anche prescrizioni che si potrebbero o si dovrebbero presentare in veste di legge o addirittura di ordinanza. Tali prescrizioni vengono fossilizzate nella Costituzione e molto difficilmente potranno essere rivedute. L'accentuazione del concetto formale della costituzione ha quindi per effetto un' esagerata complicazione, con strapazzo del processo di decisione. Oggi con cinquanta progetti costituzionali pendenti nella presente legislatura e con l'annuncio di altre quaranta iniziative costituzionali non si potranno semplicemente accantonare le apprensioni al riguardo e passare tranquillamente all'ordine del giorno. Dietro il nuovo progetto di Costituzione sta dunque il pensiero che è necessario un concetto materiale di costituzione, nuovo e più concentrato.

Se si ricorre allo slogan nell'apertura per criticare o lodare il progetto si forma una caratterizzazione che non è che un'esagerata semplificazione. L'ha già detto il consigliere nazionale Dürrenmatt. Ma corrisponde che la commissione degli esperti ha voluto un nuovo concetto di costituzione. Voleva concisione, semplicità e chiarezza, trasparenza, priorità e concentrazione sull'essenziale, in breve voleva in un certo senso una nuova agilità nella Costituzione. Io spero che mi perdonere-

te la constatazione piuttosto pretensiva, che la commissione crede di avere raggiunto nelle grandi linee questi suoi obiettivi. D'altra parte noi non crediamo di avere scoperto e di avere polito una volta per tutte la pietra della saggezza. La commissione non pretende affatto di essere infallibile: pretende forse di avere adempiuto al suo mandato. Si è rimproverato al progetto proprio questo: di essere troppo aperto, troppo poco concreto, di lasciare troppo spazio all'interpretazione. E' evidente che si parte dal presupposto che la Costituzione vigente sia concreta in questo senso, che non presenti problemi di interpretazione. Ma non è affatto così. La mancanza di unità di linguaggio nella nostra Costituzione, il sovrapporsi di livelli diversi dal punto di vista logico, temporale o materiale, l'implicita ma profonda trasformazione della Costituzione sotto diversi aspetti, il passaggio dell'interpretazione del testo costituzionale alla prassi dei tribunali non hanno certamente favorito la chiarezza. Spesso la nostra Costituzione chiacchiera molto senza dire gran che. L'apertura del progetto, se proprio si vuol parlare di apertura, è fondata nella consapevole lunga scadenza degli obiettivi, nella possibilità e nella mobilità della collaborazione fra Confederazione e cantoni, fra parlamento e governo.

Si critica il progetto anche affermando che per la porta di servizio si contrabbandano nella Costituzione tendenze e problemi che sono stati respinti in questi ultimi anni. Se sia questo il caso o meno lo si dovrebbe giudicare analizzando a fondo ciascuna di quelle votazioni. C'era, per esempio, una chiara idea sul problema se si dovesse realizzare l'una o l'altra forma di partecipazione? C'era veramente un'idea assolutamente chiara sul problema se il servizio civile nell'una o nell'altra forma era in grado di offrire a lunga scadenza una giu-

sta soluzione, o si è semplicemente votato su una determinata iniziativa? Proprio perchè noi abbiamo la tendenza ad iscrivere nella Costituzione ogni particolare, ci blocchiamo in un certo senso la strada verso il futuro e rendiamo spesso pesante la nostra vita politica. Io non credo che in casi simili si possa dire con assoluta certezza che tutta la questione come tale è stata bloccata definitivamente. La commissione, almeno, ha creduto che la questione finirà presto o tardi per imporsi nell'una o nell'altra forma. Allora il postulato deve essere accolto, nella revisione totale della Costituzione, mentre è lasciato al futuro legislatore il compito di trovare la forma adatta per la realizzazione. Ma è certamente legittimo che la critica si faccia sentire a questo riguardo: il pensiero della revisione totale della Costituzione non dovrebbe fallire per il fatto che in un capoverso si prevede che chi non può conciliare il servizio militare con la propria coscienza debba presentare un servizio compensativo. Nè dovrebbe fallire per il fatto che le associazioni sportive non trovano più nel progetto alcun discorso intorno a sport e ginnastica. Anche questo dovrebbe essere riconosciuto per ciò che veramente è: un problema singolo.

Nell'ambito della politica sociale, della proprietà e dell'economia si è rimproverato alle concezioni della commissione tanto che le norme prevedano uno stato previdenziale autoritario di una coalizione rosso-nera, quanto che non siano polvere per gli orbi. Martin Usteri pensa che la commissione ha un concetto autoritario, una insostenibile fiducia nella pianificazione e che porti ad un insopportabile centralismo. Peter Vollmer scrive che un lavoratore, il quale legge che nessuno può essere pregiudicato o privilegiato per la sua posizione sociale, o che ognuno può scegliere liberamente professione e po-

sto di lavoro, nel migliore dei casi si metterà a leggere qualche cosa d'altro. Ora qualcuno di voi potrà accettare simili critiche, pure io mi permetterò di farvi una osservazione cattivella. Vorrei dire che corrisponde alla convinzione della commissione a favore del rafforzamento dei diritti fondamentali che ognuno può criticare il progetto con i mezzi che gli stanno a disposizione: in queste critiche c'è certamente il vero che la commissione non si è proposta nè di ritornare al XX secolo l'ordine sociale della proprietà e dell'economia, ma che nemmeno ha tentato, disattendendo tutte le realtà politiche, di raggiungere sconvolgenti innovazioni. Al contrario: la commissione crede semplicemente di mettere in evidenza nel testo costituzionale i cambiamenti degli ultimi decenni, di avere tradotto nel linguaggio giuridico le tendenze riconosciute come realistiche, proporzionate e necessarie. Essa spera di avere potuto creare una situazione costituzionale tale che dovrebbe permettere di vivere in un ordine nel quale la Svizzera anche nell'anno 2000 possa chiamarsi stato federale democratico, libero e sociale. Entro tali limiti io credo che la commissione possa pretendere di avere adempiuto al suo mandato offrendo un terreno di discussione concreto e forse anche ispirante. Il consigliere nazionale Dürrenmatt ci ha detto che ha avuto l'intenzione di avviare il procedimento di revisione; la commissione, se deve esprimersi con altrettanta semplicità, ha portato avanti questo procedimento.

LA REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE

di

Louis Guisan

ex consigliere agli Stati

ex consigliere di Stato vodese

Losanna

LA REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE

dell'ex cons. agli Stati Louis Guisan, Losanna

Il Signor Martin Meyer, chiedendomi di partecipare a questo dibattito, mi ha scritto: "Abbiamo destinato a Lei l'ultima delle tre relazioni previste. Ci teniamo che presenti ai delegati del FH il suo giudizio sul progetto in questione e la Sua opinione sull'opera di revisione". Sono dunque invitato, Signore e Signori, a presentarvi la mia opinione personale. Sono felice che il Signor Martin Meyer si sia espresso in questi termini, perchè il problema che ci preoccupa non è tanto un problema di partito quanto questione di opinione personale.

Io non credo affatto che il progetto di costituzione cui ci troviamo di fronte sia tinto da una tendenza piuttosto che da un'altra. Per limitarci all'essenziale di queste tendenze, liberale da un lato, socialista dall'altra, penso che esse siano relativamente equilibrate nel progetto che ormai ci è stato presentato. Ce ne dà la prova la composizione della commissione d'esperti istituita dal Consiglio federale: la presenza della Signora Menétrey all'una estremità, quella di colui che vi parla all'altra, corrispondono ad un certo equilibrio.

Un altro esempio di questo equilibrio di tendenze predominanti in politica si trova nell'articolo 26, il quale prevede che "lo Stato provvede affinchè siano realizzati" i cosiddetti "diritti sociali". Una costituzione di ispirazione veramente socialista avrebbe pure adoperato il termine "diritti sociali", ma avrebbe detto che lo Stato garantisce ad ogni cittadino il lavoro, l'alloggio, la sicurezza sociale. Non è

il caso del testo che ci viene proposto, secondo il quale lo Stato prende delle misure, vale a dire si sforza di fare in maniera che i cittadini possano beneficiare di alloggio, di lavoro, di istruzione, ecc.
Ci troviamo quindi di fronte ad un progetto di costituzione che non è tinto in maniera partigiana tale da essere inaccettabile dall'una o dall'altra delle tendenze principali del nostro paese.
La mia posizione non è dunque dettata dall'appartenenza a un partito politico, essa è ispirata da tutto un insieme di convinzioni fondamentali che vorrei esporre a due livelli.
In modo del tutto generale, affermo che la revisione totale della costituzione non risponde affatto ad un desiderio del popolo svizzero. Non c'è nel nostro paese la volontà politica della revisione totale. Il lavoro dura ormai dal 1965. Il gruppo di lavoro Wahlen ha rivolto appelli alle università, ai partiti politici, ai governi cantonali. Si continuò poi con l'istituzione della commissione di esperti presieduta dal Consigliere federale Furgler. Il 23 febbraio 1978, dopo 13 anni, il progetto è stato presentato in una conferenza stampa. La procedura di consultazione durerà fino all'estate 1979. Dopo si tratterà di elaborare il progetto del Consiglio federale, accompagnato da un messaggio, di sottomettere questi testi ad un parlamento o ad una costituente, infine di votare da parte del popolo e dei cantoni.

Ci vorranno almeno vent'anni, Signore e Signori. E questo è il tempo che ci è voluto per non sapere ancora che questo: è interessante la discussione intorno ad una Costituzione federale. In questo paese io cerco invano riunioni, pensatori, partiti politici che chiedano una costituzione con la volontà di modificare il corso politico della Svizzera. Trovo bensì

dei professori, e specialmente un Consigliere federale che presenta molto simpaticamente il progetto. Nella realtà non trovo alcuna volontà popolare in questo paese. Ecco perchè la mia posizione in seno alla commissione Furgler fu, al momento della votazione finale, il rifiuto puro e semplice.

Il lavoro degli scienziati è necessario. Non ci può essere costituzione senza il loro intervento, sono loro che devono vestire e attivare la volontà politica del popolo. L'errore consiste nel porre un vestito costituzionale su un corpo che non ha la voglia di portarlo. "Perchè, allora, collaborare in queste condizioni," mi direte voi, "dal momento che questa collaborazione dura ormai da tredici anni?" Risponderò senza alcuna riserva che da principio io condividevo in fondo l'opinione del mio amico Dürrenmatt e che pensavo che non solo si trattava di un esercizio interessante dal punto di vista personale, ma anche utile sul piano nazionale, sotto la presidenza dell'ex Consigliere federale Wahlen; mentre i lavori procedevano, credevo ancora utile collaborare per evitare i danni. E vorrei dire quali sono, secondo me, questi danni.

Mi sembra che il progetto di costituzione vada avanti col processo dell'amalgama. Questa è la mia prima riserva. La Costituzione attuale distingue Confederazione e cantoni, "Bund und Kantone". Il progetto di costituzione amalgama il "Bund" e i "Kantone", la Confederazione e i cantoni, sotto il nome di "Stato". Lo si vede specialmente all'art.3: "I compiti dello Stato sono ripartiti fra Confederazione e cantoni". Non si tratta solo di una questione di vocabolario: la questione è fondamentale. Di fatto il "Bund" o lo "Staat", la Confederazione o lo Stato, sono due concetti distinti. E ciò tanto sul piano teorico che su quello pratico. Attraverso gli articoli che seguono l'art.3 si parla unicamente dello Stato. Siamo a

livello della Confederazione, dei cantoni, o dell'una o degli altri? La domanda si pone specialmente alla lettura dell'art. 82 (potrei citare altri esempi) relativo alla pianificazione: "L'Assemblea federale determina gli scopi essenziali ed i mezzi dell'attività statuale. "Di quale Stato? Se dobbiamo riferirci all'art.3, gli scopi ed i mezzi sono quelli della Confederazione e dei cantoni. Questo esempio illustra le conseguenze dell'art.3. Così introducendo la nozione di Stato, la Confederazione si dà la possibilità d'intervenire nelle competenze cantonali in maniera molto più drastica di quanto sia il caso attualmente.

Il progetto presenta un'altra caratteristica che provoca la mia opposizione. Se nella sostanza si tratta di un punto molto vicino all'amalgama di cui ho parlato, nella forma si presenta in ben altra maniera. Si arriva all'estromissione dei cantoni dalla procedura per la divisione delle competenze. L' art.3 attuale, ben noto ai giuristi, prevede che i cantoni sono sovrani fin tanto che la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale; essi esercitano quindi tutti i diritti che non sono delegati al potere federale. Il nuovo art.3 procede in modo ben diverso. Non c'è più presunzione nè a favore dell'uno o dell'altro dei membri di ciò che si chiama Stato. C'è divisione, i compiti dello Stato sono ripartiti fra Confederazione e cantoni. I compiti che spettano a ciascuno dei corpi politici sono elencati agli artticoli 49 e seguenti: 49, affari esteri alla Confederazione; 50, responsabilità principale della Confederazione; 51, responsabilità principale dei cantoni. Fin qui il sistema è abbastanza chiaro e le responsabilità attribuite all'uno o all'altro corrispondono all'ingrosso al sistema attuale ed a quanto altri federalisti come me possono approvare.

Ma l'essenziale non sta nell'attribuzione odierna delle responsabilità alla Confederazione e ai cantoni. L'essenziale è la storia politica futura della Svizzera. La costituzione non serve a regolamentare il passato, serve a regolamentare l'avvenire e perchè l'avvenire possa evolvere. Cosa succederà in futuro con le nuove competenze? Come saranno attribuite queste alla Confederazione o ai cantoni? La risposta ci è data dall' art.52: "Salvo diversa disposizione delle leggi federali, i cantoni sono responsabili dei campi che la Costituzione non dichiara di responsabilità principale della Confederazione o dei cantoni." Signore e Signori: "leggi federali", non la Costituzione. Cosa significa questo? Significa una decisione del parlamento. Con altre parole: se l'evoluzione comporta nuove responsabilità per lo Stato, e sappiamo che l'evoluzione non può mancare di imporci nuove attività che lo Stato dovrà affrontare, spetterà alle Camere di attribuire tali responsabilità alla Confederazione o ai cantoni. L'unica possibilità che resterà allora ai cantoni e al popolo dei cantoni sarà quella del referendum per rivendicare le responsabilità che le Camere avranno attribuito alla Confederazione. Il referendum è regolato dagli articoli 61 e 62. Referendum facoltativo, non obbligatorio, notatelo bene, perchè non c'è necessariamente una votazione su tali oggetti. Ora il referendum facoltativo, secondo l'art.62, richiede solo la votazione del popolo, non quella dei cantoni. In altre parole: se una decisione delle Camere federali attribuisce delle nuove responsabilità alla Confederazione e viene combattuta, il problema sarà risolto unicamente dal popolo, non dai cantoni. E questo, Signore e Signori, io lo chiamo scavalcare i cantoni in confronto con lo stato attuale. Una terza caratteristica del progetto, e ritorno su un punto già trattato dai signori Dürrenmatt e Wildhaber, è quello dell' apertura messa in rilievo in maniera non sempre chiara in alcu-

ne pubblicazioni e in alcuni discorsi. C'è infatti un'apertura, e anche qui non si tratta solo di una questione di vocabolo. Il progetto di costituzione non adopera più il termine "competenze", ma solo quello di "responsabilità", "Verantwortung". Ora il termine "responsabilità" o "Verantwortung", per quanto concerne il rapporto fra cittadino e Stato, è ben diverso da quello di "competenza". La competenza indica in modo preciso ciò che lo Stato può e deve fare. Il termine di responsabilità, invece, non ha limite, o, al limite, dice che lo Stato è responsabile di tutto. Vorrei darne un esempio con l'art.34. Secondo questa disposizione, che si riferisce all' attività economica dello Stato e alle nazionalizzazioni, lo Stato può svolgere un'attività economica laddove ciò corrisponda all'interesse pubblico. Qui l'apertura è tale che lo Stato può fare tutto ciò che vuole, in funzione dell'interesse pubblico. Tutto dipende, non come oggi dalla lettera della Costituzione che dà allo Stato una competenza, ma dall'ideologia dominante entro il corpo politico, la quale ideologia determinerà cosa comanda il preteso "interesse pubblico". Io preferisco di gran lunga il sistema attuale.

Arriviamo così a qualche conclusione. Io sono persuaso che la costituzione svizzera è radicalmente diversa da quelle di altri paesi. Non si tratta della costituzione di uno Stato; si tratta della costituzione di un ente politico complesso, il "Bund". Non si tratta di organizzare uno Stato unitario. Si tratta di fare vivere uno Stato complesso e di strutturare i rapporti fra la Confederazione e i cantoni da una parte, la Confederazione e i cittadini dall'altra.
La nuova Costituzione federale non è portata da nessuna volontà popolare; essa ingomma la realtà svizzera e sopprime ciò che io mi permetto di credere la nostra ricchezza politi-

ca.
E' dunque peccato rinunciarvi? Ho sentito un po' di nostalgia nel proposito enunciato dal signor Consigliere nazionale Dürrenmatt. Devo dire che, in fondo, l'arresto dei lavori non mi rattrista affatto. La vita politica non è cosa nè da letteratura nè da ricerca scientifica. La vita politica è cosa pratica. Se, in ultima analisi, io non mi posso dichiarare sostenitore, non solamente della nuova Costituzione, ma nemmeno della continuazione della procedura di consultazione al riguardo, è perchè ho la convinzione che il testo che ci viene proposto impoverirebbe considerevolmente la nostra realtà politica, alla quale mi sento attaccato. Grazie, Signore e Signori.

II PARTE

DOCUMENTI

DEL

DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA

E POLIZIA

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

G 22/Bu/Be/ml

3003 Berna, marzo 1978

Ai partiti politici
Alle associazioni
chiese
università
organizzazioni e istituzioni
interessate

REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE

Gentili Signore,
Egregi Signori,

I

Nell'autunno del 1965, il Consigliere agli Stati, on. Karl Obrecht e il Consigliere nazionale on. Peter Dürrenmatt presentavano due mozioni, simili nel testo, che chiedevano al Consiglio federale di esaminare a fondo l'attuazione di una eventuale revisione totale della Costituzione federale e di far raccogliere e vagliare a tal uopo, su una larga base, proposte e suggerimenti. Ambedue i parlamentari partivano dalla premessa che fosse necessario sottoporre la vigente Costituzione federale a un esame approfondito e adeguarla, in modo liberale, alle esigenze attuali e future. I parlamentari erano nel parere che tale riesame non potesse essere effettuato soltanto con revisioni parziali. Le due mozioni furono accolte, durante la sessione estiva del 1966, dal Capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia e accettate parimenti dalle Camere federali.

Il 16 maggio 1967, il Consiglio federale approvò l'istituzione di un gruppo di lavoro, presieduto dall'ex-Consigliere federale F.T. Wahlen, e gli affidò l'incarico di raccogliere idee e pro-

poste per una futura Costituzione federale, di determinarne i principî e gli elementi strutturali più importanti e di stendere rapporto in merito a tale attività. In seguito, il gruppo di lavoro procedette a una ampia procedura di consultazione, alla quale, accanto ai Cantoni, ai partiti politici, alle università, alle associazioni e alle chiese, presero parte altre organizzazioni interessate e persone singole : il voluminoso materiale raccolto fu pubblicato negli anni 1969 e 1970. Dopo approfondito esame della complessa materia, all' attenzione del Consiglio federale fu elaborato un rapporto ampio e circostanziato che fu poi pubblicato nel 1973. In tale rapporto, il gruppo di lavoro si occupò di tutte le questioni rilevanti e attinenti al diritto costituzionale, presentò numerose proposte di modificazioni e formulò suggerimenti per l'ulteriore procedura.

Esaminato e vagliato a fondo il "Rapporto Wahlen", il Dipartimento federale di giustizia e polizia, d'intesa con il Consiglio federale istituì, nel mese di maggio del 1974, una commissione peritale allargata di oltre 40 membri, presieduta dal Capo del Dipartimento di giustizia e polizia in persona. L'incarico affidatole era di sottomettere al Consiglio federale entro il 31 dicembre 1977, il disegno completo di una Costituzione federale riveduta, con un rapporto esplicativo. La Commissione peritale ha assolto l'incarico affidatole, entro il termine che le era stato assegnato. La grande maggioranza della Commissione ritiene una revisione totale della Costituzione federale come auspicabile e raccomanda di continuare i lavori preliminari.

II

Il Consiglio federale ha preso conoscenza del progetto dei periti e seguendo le raccomandazioni della Commissione ha deciso di attuare senza indugio la procedura di consultazione più ampia possibile. Base della stessa sono il progetto completo di Costituzione, accompagnato dal voluminoso rapporto espli-

cativo come pure da un ulteriore documento, quale strumento d'orientamento. Ciascuno deve poter inoltrare proposte : va inoltre assicurato, nella misura del possibile, il libero accesso alle risposte pervenute nel quadro della consultazione. A valutazione avvenuta dei risultati della procedura di consultazione, il Consiglio federale deciderà delle questioni di principio che si pongono e definirà l'ulteriore procedura.

Potrete rilevare che, in alcuni punti essenziali, il progetto contiene varianti : queste corrispondono, ogni volta, alla proposta di una forte minoranza della Commissione e vogliono essere prese in considerazione alla stessa stregua della proposta principale. Colpisce il fatto che il progetto non comprenda disposizioni transitorie e disposizioni finali. Importanza politica e giuridica di tali disposizioni sono senz'altro incontestate. Tuttavia, la Commissione è giunta alla conclusione essere prematuro voler formulare definitivamente tali disposizioni già nel momento attuale. Essa ha dovuto accontentarsi di schizzare, entro i limiti del rapporto, un possibile concetto per l'elaborazione futura di disposizioni transitorie e finali.

Dopo una breve introduzione sui lavori sin qui svolti, il rapporto della Commissione peritale elenca gli argomenti in favore e quelli contro una revisione totale, tratta forme e funzioni della Costituzione e rileva obiettivi e caratteri essenziali del progetto. Nella parte principale del rapporto, presenta e commenta il progetto di Costituzione federale. Il commento segue la sistematica del progetto e contiene osservazioni in merito a ogni singola norma.

III

Il presente progetto di una nuova Costituzione federale si distingue quanto alla materia, alla quantità dei dettagli e alla lingua, parzialmente almeno, in modo fondamentale dalla Costituzione vigente. I periti si sono premurati di suddividere il testo costituzionale nel modo più chiaro e distinto possibile. La prima parte, "Diritti fondamentali e principî direttivi dello Stato", contiene fra l'altro anche disposizioni sull'ordinamento sociale, sulla

politica economica e tratta il rapporto fra cittadino e Stato : Stato va inteso qui come complesso dello Stato, vale a dire Confederazione, Cantoni e Comuni. La seconda parte regola il rapporto fra Confederazione e Cantoni, soprattutto la suddivisione delle competenze : in questa parte è trattato anche l'ordinamento finanziario. Nella terza parte, "Organizzazione della Confederazione", sono riunite le definizioni dei diritti politici, come pure le disposizioni circa la struttura, lo statuto, i compiti e le procedure dell'Assemblea federale, del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale e del Tribunale federale. La quarta parte poi, contiene disposizioni sulla revisione della Costituzione federale.

La Commissione peritale ha inoltre cercato di togliere dal progetto le disposizioni dettaglianti e di limitarsi al contenuto essenziale per la Costituzione. Il fatto che non sia stato possibile attuare una rigida e unitaria densità di regolamento risulta evidente ove si consideri la natura della materia trattata. Le disposizioni della prima e della seconda parte hanno potuto essere ridotte ai principi fondamentali : le norme sui diritti popolari e sull'organizzazione delle autorità federali, invece, hanno dovuto essere presentate più in dettaglio.

Partendo dalla premesse dovere una nuova Costituzione rendere di nuovo più chiari ed evidenti al cittadino e alle autorità i fondamenti essenziali dello Stato, la Commissione si è preoccupata di scegliere una lingua il più concisa possibile, plastica, che abbia a restare facilmente impresa.

IV

Quanto alla materia, la Commissione è partita dalle costanti affermate e incontestate dell'ordinamento sociale del nostro Stato : la Svizzera deve restare uno Stato di diritto, libero, democratico, federalista e sociale. Il progetto contiene un ampio catalogo dei diritti fondamentali, ancora garanzie

sociali in forma di mandato legislativo e prevede un ampliamento rilevante - a detta degli esperti - della giurisdizione. Entro i limiti degli obiettivi, in gran parte nuovamente definiti, della politica della proprietà e della politica economica, lo Stato deve poter adottare i provvedimenti necessari a mantenere un ordine che abbia a restare concorrenziale e socialmente equo. Nell'intento di assicurare una chiara attribuzione dei compiti e una stretta collaborazione nello Stato federalista, la Commissione propone un sistema, secondo il suo parere delimitato e flessibile in uno, che preveda, in luogo e vece dell'attuale suddivisione di numerose compentenze singole, ambiti di competenze per Confederazione e Cantoni, definiti liberalmente. Altro punto nodale è lo sforzo della Commissione di esemplificare i diritti politici come pure di delimitarli all'essenziale e di attuare un concetto di democrazia, nuovo e adeguato alla società industriale pluralista e allo Stato sociale moderno : tale concetto si basa su un giudizioso equilibrio fra popolo e Cantoni, Assemblea federale e Consiglio federale.

Il progetto contiene tutta una serie di novità dalla portata politica e giuridica diversa. Nell'ottica dello Stato saranno soprattutto la definizione degli ordinamenti sociale, della proprietà ed economico, il concetto della distribuzione dei compiti fra Confederazione et Cantoni, come pure il regolamento del diritto d'iniziativa, a trovarsi al centro delle discussioni.

V

Siamo consapevoli come un esame approfondito del completo progetto costituzionale e la stesura della rispettiva risposta rappresenti un forte carico per i partners della procedura di consultazione. Ci permettiamo tuttavia di imporvi un simile aggravio, nella consapevolezza che Confederazione e Cantoni non possono limitarsi a risolvere i problemi politici attuali, bensì debbano anche trovare lo slancio per imprendere le riforme del nostro Stato, volte verso l'avvenire. E' evidente che i contributi dei cantoni nell'ambito della preparazione della revisione totale della Costituzione federale rivestano importan-

za decisiva.

L'esito della procedura di consultazione non soltanto permetterà una valutazione fondata delle importanti proposte d'innovamento, delle singole disposizioni del progetto e degli aspetti formali rilevanti. Nello stadio attuale dei lavori si deve anche poter chiarire questioni fondamentali quali quelle dell'auspicabilità, della necessità e dell'attuabilità della revisione totale. Vorremmo infine sollevare anche la questione circa la procedura da seguire per l'attuazione della revisione totale della Costituzione federale. La procedura prevista dalla vigente Costituzione rappresenta l'unica soluzione, oppure esistono altre possibilità ? In questo contesto andrebbe pure esaminato, se l'elaborazbne di una nuova Costituzione federale debba essere affidata a una Costituente.

Vi preghiamo di volerci far pervenire entro il 30 giugno 1979, le Vostre risposte in merito al progetto di Costituzione della Commissione peritale e in merito a tutta la complessa problematica della revisione totale della Costituzione federale.

Sentitamente Vi ringraziamo già sin d'ora per la Vostra preziosa collaborazione e Vi preghiamo di voler gradire, gentili Signore, egregi Signori, i sensi della nostra alta considerazione.

DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Allegati :

Progetto di Costituzione della Commissione peritale per la preparazione della revisione della Costituzione federale

Rapporto della Commissione peritale per la preparazione della revisione totale della Costituzione federale

Documento di lavoro : "Questioni fondamentali e novità materiali".

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

3003 Berna, marzo 1978

REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE

QUESTIONI FONDAMENTALI E NOVITA' MATERIALI

Osservazioni preliminari:

Come già rilevato nella lettera accompagnatoria, i risultati della procedura di consultazione dovrebbero da una parte permettere una valutazione fondata delle importanti proposte materiali d'innovamento, delle singole disposizioni del progetto e degli aspetti formali rilevanti; d'altra parte essi serviranno anche a chiarire questioni fondamentali. Quale aiuto a scopo orientativo, facciamo seguire alcuni appunti circa questioni fondamentali, fra l'altro in relazione alla procedura di revisione, come pure una lista delle novità che figurano nel progetto. Quanto segue non vuol restringere o incanalare in alcun modo la procedura di consultazione: ben al contrario, ci aspettiamo che i partners della procedura di consultazione abbiano ad occuparsi in tutta libertà dell'intera problematica della revisione e del presente progetto e che abbiano a porre, nelle loro prese di posizione, l'accento sui punti che meglio riterranno.

1 Questioni fondamentali

11 La revisione totale della Costituzione è auspicabile?

12 La revisione totale della Costituzione è necessaria?

13 E' attuabile una revisione totale che vada oltre adeguamenti puntuali e che apporti novità materiali rilevanti?

14 Dovrebbesi far ricorso alla procedura di ricorso prevista dalla vigente Costituzione oppure scegliere una procedura diversa?
Sarebbe possibile esaminare in merito, ad es., le seguenti soluzioni alternative:

- Decisione su questioni oggetto di contestazione politica in forma di revisioni parziali preliminari della Costituzione federale: poi, sulla base dei risultati, rielaborazione del progetto e votazione finale complessiva.
- Divisione del contenuto della Costituzione in diversi "pacchetti" di materie, delimitati secondo criteri relativi al contenuto, sottoposti contemporaneamente a votazione.
- Votazione di base su tutto il progetto; dopo di che la nuova Costituzione verrebbe posta in vigore"per pacchetti", ogni pacchetto soggiacendo al referendum facoltativo.
- Elaborazione di varianti su settori oggetto di contestazione politica; votazione complessiva accompagnata da votazioni sulle varianti oppure votazioni sulle varianti prima della votazione finale complessiva.

15 Per rapporto all'attuazione della procedura schizzata al numero 14, dovrebbe essere creata, con una revisione parziale preliminare della vigente Costituzione, una esplicita base costituzionale ? Basterebbe eventualmente un complemento preliminare della legislazione in materia? Oppure un'interpretazione estensiva del diritto in vigore

permette già ora una procedura di revisione diversa?

16 L'elaborazione di un progetto di revisione totale deve- come previsto dalla Costituzione federale vigente - restare affidata all'Assemblea federale, oppure si rivela opportuno, dopo aver proceduto alla relativa modifica costituzionale, affidarlo a una Costituente?

2 Lista delle novità materiali

- Definizione degli scopi generali dello Stato (art. 2)
- I principî dell'attività dello Stato enucleati dalla prassi del Tribunale federale sono ancorati nella Costituzione (osservanza della Costituzione e della legge, adeguatezza agli scopi, divieto del libero arbitrio, principio della buona fede)(art. 4 e 5)
- Estensione della responsabilità dello Stato (art.6)
- Dovere d'informazione delle autorità (art. 7)
- Ampia garanzia dei diritti fondamentali: nuova, a livello costituzionale, è la garanzia della dignità umana (art. 8), la protezione della personalità e della sfera privata (art. 10); nuovi sono il divieto della censura (art. 12 cpv. 3), la libertà di riunione (art. 13), la libertà della scienza e dell'arte (art. 14), la libertà d'emigrazione (art. 15), il diritto d'asilo per i rifugiati e la libertà di spostamento per gli stranieri dopo un anno (art. 16), la libera scelta della professione (art. 18), disposizioni di vasta portata sulla protezione giuridica (art. 20 e 21), i limiti dei diritti fondamentali (art. 23), l'attuazione dei diritti fondamentali (art. 24) e l'efficacia dei diritti fondamentali nei rapporti fra privati (art. 25)
- La definizione di diritti sociali quale mandato al legislatore (art. 26)
- La garanzia per lavoratori e datori di lavoro di disciplinare in comune i loro rapporti di lavoro, come pure il diritto di ricorrere a mezzi di lotta collettivi (art. 28)
- La base costituzionale di una legislazione sull'ordinamento delle imprese (art. 29)
- La definizione della politica della proprietà e della politica economica (art. 30 e 31) quali costituenti dell'ordinamento della proprietà e dell'economia
- La base costituzionale della legislazione sulla protezione dei consumatori (art. 33)

- La disposizione sulla nazionalizzazione (art. 34 cpv. 2) significa una garanzia e una chiarificazione, in quanto le nazionalizzazioni delle ferrovie e dell'assicurazione contro gli incendi non avrebbero corrisposto a tali severe premesse
- Il principio della imposizione graduale diventa norma costituzionale (art. 35)
- Attuazione dei principî enunciati nel rapporto Clottu sulla politica culturale (art. 36)
- Obbligo generale di servire nell'ambito della difesa generale del Paese. La formulazione relativa al servizio civile sostitutivo è quella del Dipartimento militare federale (art. 37)
- I Cantoni sono ora obbligati a costituire tribunali per giudicare le controversie amministrative (art. 40 cpv. 3)
- Competenza della Confederazione d'unificare il diritto procedurale nel campo del diritto civile, penale ed amministrativo (art. 40 cpv. 3)
- Regolamento della modificazione del numero e del territorio dei cantoni (art. 42)
- L'accento è posto sulla collaborazione fra Confederazione e cantoni (art. 43 e 44)
- Onde proteggere l'ordine costituzionale dei cantoni, la Confederazione può avvalersi di forze di polizia cantonali (art. 47 cpv. 3)
- Nuovo sistema della suddivisione dei compiti fra Confederazione e cantoni (art. 48 - 53):

  Non sono più definite fin negli estremi dettagli le competenze federali, bensì viene delimitata la sostanza della responsabilità della Confederazione e dei cantoni: l'accento della responsabilità è posto non soltanto sulla legislazione, ma pure sulla pianificazione, sul finanziamento e sull'attuazione del diritto. Degli ulteriori settori, non attribuiti alla responsabilità principale della Confederazione o dei cantoni, sono responsabili primariamente i cantoni salvo diversa disposizione delle leggi federali. La nozione di responsabilità con copre più soltanto la competenza a legiferare, bensì anche l'attribuzione circa la pianificazione, il finanziamento e l'attuazione del diritto. Nel progetto di Costituzione, tuttavia, con il conferimento della responsabilità principale, oltre alla suddivisione dei compiti è posto l'accento anche sulla collaborazione fra Confederazione e cantoni. I cantoni possono agire in tutti i campi dei quali la responsabilità principale spetta alla Confederazione, se le leggi federali non lo escludono.

La Confederazione, d'altra parte, nei settori attribuiti alla responsabilità dei cantoni, può emanare leggi quadro per stabilire esigenze minime e assicurare la coordinazione intercantonale, come pure, in casi singoli, creare essa stessa istituzioni. L'attuazione del diritto federale invece è in generale conferita ai cantoni.

- Inserimento nella Costituzione di un ordinamento finanziario permanente (art. 54-56). L'imposta diretta sull' utile e sui fondi delle persone giuridiche, attualmente dei cantoni, sarà in avvenire di spettanza della Confederazione (art. 54 cpv. 1 lett. g). La diminuzione dei proventi dei cantoni sarà compensata dall'attribuzione di un sesto almeno del provento ordinario di tutte le imposte e tributi al confine della Confederazione (art. 56 cpv. 2), come pure dalla già esistente perequazione, che verrà estesa per tener conto dei "bisogni" dei cantoni, ai sensi dell'art. 56 cpv. 3. I cantoni dispongono come sinora anche delle imposte sul reddito e la sostanza come pure di tutti i tributi non compresi nella lista dei tributi federali.
- Mandato alla Confederazione di creare un sistema federale di perequazione finanziaria (art. 56)
- L'età del diritto di voto è abbassata a 18 anni: la Confederazione potrà procedere a un ordinamento unitario dei motivi d'esclusione da tale diritto (art. 57)
- Anche il Consiglio degli Stati sarà eletto secondo il sistema proporzionale: i grandi circondari potranno in avvenire essere suddivisi (art. 60)
- Tre parlamenti cantonali possono parimenti inoltrare referendum facoltativo (art. 62)
- I due cantoni di Basilea sono riuniti in un cantone unico (art. 63 e 77)
- Iniziativa popolare in materia costituzionale e legislativa (art. 64 e 66) da parte di 50'000 aventi diritto di voto, oppure da parte di tre parlamenti cantonali. L'iniziativa può consistere in direttive oppure in un progetto elaborato: tuttavia è l'Assemblea federale a decidere circa la formulazione definitiva e se dar seguito all' iniziativa, scegliendo a tal fine la forma della revisione costituzionale o della legge. Il diritto d'iniziativa è rafforzato e semplificato: le iniziative possono ora riferirsi anche a materia legislativa e non possono più essere respinte a causa di una formulazione difettosa del testo. Il Parlamento è vincolato dal contenuto dell'iniziativa e può soltanto procedere a rettificarla quanto alla forma. Una decisione negativa è resa impossibile dalla disposizione secondo la quale, se i due Consigli non giungono

a un'intesa, il testo è elaborato dall'Assemblea federale plenaria.

- Rivalutazione dei partiti (art. 68)
- Estensione della consultazione (art. 69)
- Obbligo dei membri dell'Assemblea federale di rendere pubblici i loro impegni ed interessi (art. 79 cpv. 2)
- Sostanziale semplificazione delle forme legislative (art. 80)
- Il diritto d'urgenza è contenuto, quello estracostituzionale è addirittura abolito(art. 81)
- E' ancorata nella Costituzione la competenza circa la pianificazione dell'Assemblea federale che viene a partecipare più intensamente all'attività statuale (art. 82)
- Le attribuzioni dell'Assemblea federale sono compendiate all'essenziale (art. 83)
- Base costituzionale dei mandatari del Parlamento e di un ombudsman (art. 89)
- E' posto l'accento sulle incombenze governative del Consiglio federale: lo stesso deve pure garantire le costituzioni cantonali (art. 97)
- Ordinanze del Consiglio federale sono possibili soltanto per autorizzazione esplicita di una legge o di un decreto federali: limitazione del diritto del Consiglio federale ad emanare ordinanze di diritto d'eccezione (art. 100)
- Soltanto ancora ordinanze dipartimentali, più nessuna ordinanza delle divisioni (art. 101)
- Estensione della giurisdizione costituzionale ad atti e decisioni della Confederazione (non come finora soltanto dei cantoni): l'incostituzionalità della legge federale, tuttavia - diversamente da quanto avviene per la legge cantonale - può essere invocata soltanto nell'ambito della sua applicazione (art. 109)
- Revisioni parziali della Costituzione possono riguardare anche un campo normativo che formi un'unità (art. 114)
- Possibilità di far elaborare una revisione totale della Costituzione da parte di una Costituente (art. 115).