

Risposta

del

Consiglio di Stato del Cantone Ticino

sul progetto di

revisione della Costituzione federale

IL CONSIGLIO DI STATO

No. 7649 cg DELLA REPUBBLICA E CANTONE DEL TICINO

Lodevole

Dipartimento federale
di giustizia e polizia

3000 B e r n a

- R I S P O S T A -

del Consiglio di Stato del Cantone Ticino in merito al progetto
di revisione totale della Costituzione federale.

1. PREMESSA

Rispondiamo con questo documento alla lettera inviata nel marzo 1978 dal Dipartimento federale di giustizia e polizia ai governi cantonali, che accompagnava il progetto di revisione totale della Costituzione federale, elaborato da una Commissione peritale, con relativo rapporto.

La presa di posizione del Consiglio di Stato sul documento propositoci è contenuta nei capitoli che seguono questa premessa: in via introduttiva vogliamo qui citare, in modo sintetico, i problemi sollevati dal progetto di revisione che maggiormente hanno sollecitato la nostra attenzione.

La trattazione più estesa di questi punti è contenuta più oltre seguendo la sistematica suggerita dal progetto e dal rapporto elaborati dalla Commissione peritale, unitamente all'esame di tutte le altre questioni, di portata più o meno vasta, che si pongono nell'ambito del progetto di revisione.

Riteniamo opportuno suddividere in due categorie i punti qualificanti della nostra presa di posizione: i grandi temi di ordine generale da un lato, le problematiche che interessano particolarmente il nostro Cantone dall'altro.

1.1. Problemi di ordine generale

La nostra risposta vuole essere caratterizzata soprattutto da queste considerazioni fondamentali:

- Riteniamo opportuna una revisione totale della Costituzione federale in quanto siamo persuasi della necessità di introdurre nuovi contenuti nella nostra carta fondamentale, operando effettive riforme: in questo senso, pur ritenendo molto importanti le ragioni attinenti alla modificazione della sistematica e a uno snellimento formale del testo, osserviamo che dovrà trattarsi di una riforma non solo formale, ma soprattutto materiale. D'altra parte, viste le attuali contingenze politiche, il dibattito sulla revisione totale della Costituzione è opportuno per smuovere l'opinione pubblica favorendo un'estesa discussione sulle nostre istituzioni, e sui principi che regolano la nostra vita sociale.
- Ci sembra opportuno prevedere, per l'elaborazione del nuovo testo da sottoporre, in tutte le sue parti e in una sola volta, al giudizio del popolo e dei Cantoni, l'elezione di una Costituente, composta secondo i nostri criteri federalisti.
- Accettiamo l'impostazione giuridica proposta, ed in particolare il criterio della "Costituzione aperta". Questo criterio deve però essere accompagnato da due corollari indispensabili:
 - i principi costituzionali devono fornire le direttive generali ma essere nel contempo precisi e inequivocabili;
 - le eccezioni a questi principi devono essere espresse in modo del tutto limitativo.

Infatti è nostra preoccupazione che le norme costituzionali non possano poi essere snaturate attraverso la legislazione, e le altre norme di applicazione, che le devono invece rispettare fedelmente.

- Diamo il nostro consenso alla valorizzazione, che emerge dal progetto, dei diritti fondamentali, auspicando una redazione definitiva che dia ancor maggior spazio alla libera esplicazione della personalità (si pensi al settore dell'accesso ai mass-media).
- Per quanto concerne i diritti sociali, risulta auspicabile una loro parificazione graduale ai diritti fondamentali: quale primo passo proponiamo l'inserimento in questi ultimi del diritto all'ottenimento dei mezzi indispensabili all'esistenza.
- Approviamo un ordinamento moderno e dinamico della politica della proprietà e della politica economica; le prerogative individuali devono essere considerate alla luce delle esigenze della collettività. E' importante favorire la cooperazione tra i vari agenti economici, e in particolare tra i partner sociali, nell'ambito dell'evoluzione politica e sociale avvenuta anche nella Confederazione.
- Deve essere sottolineata l'esigenza di una maggiore promozione della cultura, il cui indispensabile complemento deve essere la politica dell'istruzione.
- Siamo favorevoli, quale maggiore garanzia per il funzionamento delle istituzioni democratiche e per i diritti dei cittadini, all'introduzione del controllo di costituzionalità da parte del Tribunale federale.

1.2. Il Ticino e la nuova Costituzione federale

Il nostro Cantone, già per essere l'unico integralmente di lingua italiana, ha nella Confederazione svizzera una posizione particolare, che determina l'esigenza di considerare, nell'ambito della struttura federalista del paese, problemi che non si pongono, oppure che si configurano in modo diverso, negli altri Cantoni. Desideriamo pertanto richiamare con speciale attenzione alcuni temi:

- Nel nuovo testo costituzionale dovrà risaltare maggiormente il concetto delle stirpi, e la loro funzione essenziale nel processo di consolidamento e di sviluppo delle istituzioni svizzere.

Un particolare accento merita inoltre la salvaguardia della cultura dalla quale le varie stirpi sono espressione. In questo ambito, è pure importante che la nuova Costituzione si preoccupi della difesa della lingua, in particolare di quella dei gruppi etnici minoritari.

- Nell'ambito del funzionamento del sistema federalista, si pongono problemi di portata accentuata per il nostro Cantone.

"Condividiamo l'introduzione del concetto di "responsabilità" della Confederazione e dei Cantoni per i compiti dello Stato. Ma si tratta di un concetto di contenuto politico, mentre la tutela dei principi federalistici esige una precisa definizione delle reciproche competenze che non lasci spazio ad ambiguità incompatibili con la sicurezza del diritto.

Tale esigenza è da noi sentita soprattutto nell'intento di tutelare il più ampio spazio possibile all'autonomia dei Cantoni."

Il trasferimento delle responsabilità dei Cantoni alla Confederazione deve essere previsto da una precisa norma (e quindi da una modificazione) costituzionale. Una modificazione di tale importanza non può essere lasciata ad una legge.

- Riteniamo opportuno fissare un regime finanziario chiaro e definitivo; riteniamo però più corrispondente al nostro sistema federalista un contemperamento di alcune norme centralizzatrici: in particolare, chiediamo la riconferma dell'ordinamento attuale per le imposte sulle persone giuridiche.

- Auspichiamo decisamente un aumento dei membri dell'esecutivo federale. Ciò è necessario per motivi di miglior funzionamento; inoltre questo aumento potrà meglio soddisfare la nostra rivendicazione, già più volte formulata in passato, di una continua rappresentanza della stirpe italiana nel Consiglio federale.

2. PROBLEMI GENERALI CONCERNENTI UNA REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE

2.1. OPPORTUNITA' DI UNA REVISIONE TOTALE

La risposta al problema principale, a sapere se una revisione totale della nostra carta fondamentale che risale al 1874 è opportuna, ha già avuto una risposta positiva nell'ambito della consultazione promossa nel 1969 dal gruppo di lavoro Wahlen, incaricato di una prima presa di posizione a seguito delle mozioni Obrecht e Dürrenmatt presentate nel 1965.

Anche sul problema generale, questa prima presa di posizione, necessariamente ancora generica in quanto si poneva in allora unicamente il principio, non accompagnato da nessun progetto,

merita ora un riesame, alla luce del progetto elaborato dalla Commissione di esperti e distribuito, unitamente al rapporto, nel 1978. Questo riesame può inoltre tener conto dei problemi nuovi che si sono posti nella vita politica economica e sociale del paese da una decina d'anni a questa parte, e dall'influsso che gli stessi hanno avuto sul funzionamento delle nostre istituzioni.

D'altra parte, la risposta circa l'opportunità di una revisione costituzionale totale non può prescindere dall'esame di un progetto, o almeno delle grandi linee dello stesso, anche se si deve dare per scontato che lo stesso non sarà uguale al testo definitivo. Infatti, una revisione totale non può essere decisa in astratto ma deve pur considerare i possibili nuovi contenuti: sono la natura e la portata di questi ultimi che indicano l'opportunità di una integrale riforma costituzionale. Ad esempio, riteniamo che, anche qualora da un profilo giuridico potesse sembrare una soluzione soddisfacente, una revisione puramente formale dell'attuale carta costituzionale non metterebbe conto di essere attuata. Una riforma costituzionale è giustificata solo da nuovi contenuti materiali, anche se gli stessi non implicano una trasformazione integrale del nostro ordinamento

Posto il problema dell'esigenza di una modificazione materiale e non solo formale, la più forte obiezione circa l'opportunità di una revisione totale è avanzata da chi sostiene che non vi è stato nessun fatto traumatico che giustifichi questa proposta. In effetti, se guardiamo le principali nazioni europee, constatiamo che le costituzioni attualmente in vigore sono il frutto di profondi sconvolgimenti avvenuti nel paese, che hanno portato, per lo più in seguito ad avvenimenti altamente

drammatici, alla scomparsa integrale della precedente classe politica. In Italia e in Germania le attuali Costituzioni sono state varate dopo la seconda guerra mondiale, che ha provocato la caduta del fascismo e del nazismo; in Francia sono stati gli avvenimenti in Algeria a determinare l'avvento al potere di De Gaulle e quindi la Costituzione della quinta repubblica; in Portogallo è stata una rivoluzione a creare un nuovo assetto costituzionale; in Spagna il crollo della dittatura franchista, concretizzato nella morte del suo creatore, ha permesso il passaggio ad un regime democratico, che si è dato recentemente una nuova Costituzione. Osserviamo che, in tutti questi casi, una nuova Costituzione segnava addirittura il passaggio tra due sistemi politici o istituzionali estremamente diversi: dalla monarchia alla repubblica, dalla dittatura alla democrazia, dalla repubblica parlamentare alla repubblica presidenziale. Tutte situazioni nelle quali il varo di una nuova carta costituzionale si imponeva come necessità improcrastinabile, già per segnare il profondo mutamento istituzionale determinato da un integrale sconvolgimento politico e sociale. Una Costituzione obbligata, quindi.

Nulla di tutto ciò nella Svizzera odierna, retta da una Costituzione datata dal 1874, ma che costituisce in realtà un adattamento della Costituzione del 1848, pure determinata storicamente da una serie di avvenimenti che possono essere definiti rivoluzionari, almeno nel senso che si inserivano in tutto un contesto rivoluzionario europeo che provocava in quegli anni profondi mutamenti in parecchie nazioni del continente.

Ma, se non esiste nessuna ragione rivoluzionaria o di radicale sconvolgimento dell'assetto politico e sociale del paese da imporre, obbligatoriamente, l'adozione di una nuova

Costituzione, esistono però determinate contingenze che costituiscono il presupposto per il quale il popolo svizzero può, volontariamente, darsi una nuova Costituzione. È ovvio che quest'ultima, proprio perchè non sono avvenuti fatti traumatici, non porterà ad un cambiamento integrale dell'assetto costituzionale del paese: è pacifico, ad esempio, che la concezione federalista del nostro stato non può essere messa in discussione. Ciò non toglie però che una revisione costituzionale non rivoluzionaria ma contenente delle riforme innovatrici su taluni punti fondamentali dell'assetto del nostro stato sia auspicabile, quale deliberata manifestazione di volontà del popolo svizzero.

Anche da questo profilo, in verità, vi è chi sostiene che non esiste una "vague de fond" di portata tale da giustificare una revisione costituzionale. Ammettere questa tesi sarebbe per altro disconoscere che, nel nostro paese, esistono pure profondi movimenti, sia a livello politico che a livello sociale, che determinano la necessità di un approfondito e serio riesame di parecchie problematiche attinenti all'assetto e all'organizzazione del nostro stato. Qualche anno fa si parlava di un "malaise helvétique": sarebbe illusorio decretarne la scomparsa, e ritenere che non esistano grosse tematiche che meritano una profonda riflessione. Ad esempio, una marcata incomprendimento, o meglio ancora diffidenza, tra governanti e governati, costituisce una realtà di fatto: lo sta a dimostrare, tra l'altro, l'esito di parecchie consultazioni popolari, avvenute negli ultimissimi anni, che possono essere interpretate come una sconfessione preoccupante, da parte del popolo, del Consiglio federale e delle Camere. Le ragioni di questa frattura sono sicuramente molteplici; alcune possono essere ricondotte al sistema politico svizzero che vuole una verifica da

parte del popolo delle leggi varate da governo e parlamento; altre ragioni, più profonde, indicano però un deterioramento del funzionamento della nostra democrazia.

In queste condizioni, è perciò sicuramente opportuno aprire un discorso di fondo su tutta la problematica della società svizzera: ora, un'ottima occasione per eseguire questa verifica è fornita appunto dalla proposta di revisione totale della Costituzione, che può vedere impegnati in questo dibattito tutte le classi, tutti i gruppi politici e culturali, tutte le categorie che concorrono, in un modo o in un altro, al discorso politico di fondo.

E' chiaro che, contro questa operazione, si formerà (del resto si sono già visti i primi segni dopo la pubblicazione del progetto) una coalizione di interessi intesi a impedire qualsiasi cambiamento: il progetto ha però il merito essenziale di smuovere l'opinione pubblica nazionale su una serie di argomenti istituzionali e politici, per cui deve essere considerato nettamente positivo al fine di muovere le acque, troppo spesso stagnanti, della nostra vita politica.

Una tematica come quella dell'energia nucleare, indipendentemente dall'ottica da cui la si guarda e dalla soluzione che si propugna, che ha ultimamente diviso l'opinione pubblica del paese, mettendo in risalto l'esistenza di due campi numericamente pressochè uguali, dimostra la necessità di affrontare, anche con strumenti giuridici adeguati alle nuove esigenze, l'avvenire di questo e di altri settori della nostra vita politica.

numerosissime modificazioni, ha recepito il mutamento intervenuto, e soprattutto la crescita di importanza delle due forze politiche citate; basti pensare agli articoli in materia sociale e di intervento dello Stato introdotti nel corso di parecchi decenni da un lato, all'abrogazione dei cosiddetti articoli di eccezione d'altro lato. E' chiaro però che, pur tenendo conto dei mutamenti intervenuti nella Costituzione svizzera, una radicale revisione della stessa potrà meglio tener conto dell'assetto politico odierno, profondamente diverso di quello di un secolo fa.

A ciò si aggiungano altri fondamentali mutamenti, quali l'immissione delle masse nella vita politica dello Stato (fenomeno comune a tutti gli Stati del XX. secolo, probabilmente più marcato altrove che da noi). Nè si possono poi dimenticare i mutamenti avvenuti in settori fondamentali, come nei mezzi di comunicazione, nel campo energetico, nei servizi, nell'assetto economico del paese.

Queste considerazioni ci portano a ritenere opportuna una revisione totale della Costituzione che, affrontando i grandi temi politici del paese, serva pure a far uscire la nostra vita politica da quell'immobilismo nel quale troppo spesso si trova invischiata.

Una revisione totale deve basarsi sul presente, per considerare quanto, nelle attuali istituzioni, è sorpassato o non adeguato alle nuove esigenze, e soprattutto, sulla base delle esperienze passate e presenti, deve guardare al futuro. In questo senso, per riprendere il discorso sui contenuti, ci sembra opportuno un nuovo testo costituzionale che porti nuove soluzioni in capitoli fondamentali dell'attività dello

Stato: una migliore garanzia di attuazione della politica sociale, un miglior assetto della politica della proprietà e della politica economica, una definizione più adeguata ai tempi dei rapporti tra Confederazione e Cantoni, un regime stabile delle finanze, una più efficiente organizzazione dei poteri pubblici della Confederazione.

2.2. PROCEDURA DI REVISIONE

2.2.1. Assemblea costituente

Tra le due possibilità esistenti circa l'organo competente per l'elaborazione del progetto definitivo da sottoporre all'accettazione del popolo, e cioè l'Assemblea federale o una Costituente, propendiamo decisamente per questa seconda soluzione.

Ci sembra che questa scelta si imponga innanzitutto per questioni pratiche. Le Camere federali, in particolare il Consiglio nazionale, sono già attualmente oberate, al limite della saturazione tenuto conto della non professionalità della carica, dagli oggetti che possono essere definiti "ordinari" di competenza del Parlamento. Una nuova incombenza, come l'esame di una revisione totale della Costituzione, non ci sembra ragionevolmente sopportabile da parte dell'Assemblea federale.

Questo nuovo onere andrebbe a scapito, da un lato, di un esame approfondito ma sollecito delle leggi e dei decreti federali, nonché dell'altra attività parlamentare e, d'altro lato, di un esame serio ma sufficientemente celere della nuova Costituzione.

Già per questa ragione, e indipendentemente da problematiche giuridiche che qui non intendiamo esaminare, riteniamo opportuna la nomina di una Costituente, che rappresenti in modo conveniente sia il popolo sia i Cantoni e che, in ragione della sua funzione, sia un organo essenzialmente politico, il cui compito non si esaurisca in un'opera di tecnica giuridica, ma consideri la necessità di dar forma giuridica a determinate concezioni ed obiettivi corrispondenti alla volontà dei suoi rappresentati. Una Costituente presenterebbe il vantaggio, nella misura, auspicabile, in cui i deputati alle Camere non si trasferiscano massicciamente nella nuova Assemblea, di assicurare la partecipazione all'elaborazione della Costituzione federale di persone particolarmente qualificate allo scopo, non aspiranti a un seggio al Parlamento, ma disposte a collaborare a questo lavoro. Senza farsi soverchie illusioni, riteniamo che un certo numero di persone di solito estranee alla vita politica attiva (si può pensare ad esempio al ceto intellettuale) possano mettersi a disposizione e dare pertanto un contributo che esca dagli schemi tradizionali della vita politica e dei dibattiti parlamentari. La Costituente potrebbe poi permettere la collaborazione a questa opera di revisione di persone che esercitano funzioni pubbliche nella Confederazione o nei Cantoni, e che potrebbero essere liberate parzialmente dalle loro incombenze abituali, come pure la partecipazione di personalità che si sono ritirate dalla vita politica attiva e che sono ancora in grado di mettere a disposizione la loro esperienza e la loro capacità.

2.2.1.1. Numero dei membri

Riteniamo che la Costituente debba essere sufficientemente ampia per assicurare la rappresentanza al maggior numero di ceti e di partiti politici, e quindi permettere che si manifesti nel suo interno il maggior numero possibile di idee, di opinioni e di convincimenti.

D'altra parte un numero troppo ampio, anche se necessariamente l'Assemblea dovrà suddividersi in commissioni per l'esame dei diversi capitoli del progetto, sarebbe tale da impedire una discussione organica e, pur tenuto conto dell'importanza dell'oggetto, sufficientemente spedita.

Di conseguenza, anche per permettere un'adeguata rappresentanza sia dei cittadini sia dei Cantoni, si propone di fissare un numero corrispondente alla somma dei membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli stati: 246.

2.2.1.2. Ripartizione e modo di elezione

Per quanto concerne i circondari elettorali ai fini della designazione della Costituente, la soluzione più logica sembra quella attualmente prevista per il Consiglio nazionale, e cioè la suddivisione in Cantoni. Di conseguenza, ogni Cantone avrebbe un numero di costituenti corrispondente ai suoi deputati al Consiglio nazionale, più i deputati (o il deputato) al Consiglio degli stati.

Anche circa il modo di elezione dei costituenti, per le ragioni già esposte sui criteri di rappresentanza, l'attuale sistema della proporzionale è sicuramente il migliore.

Pertanto proponiamo che tutti i costituenti che spettano ad ogni Cantone (ad es, 10 per il Ticino) siano designati in un collegio formato dal relativo Cantone, alla proporzionale.

E' ovvio che per proporzionale si intende il sistema attualmente in vigore per il Consiglio nazionale, con il quoziente ottenuto dividendo i suffragi per il numero dei mandati aumentato di uno (come all'art. 40 della Legge federale sui diritti politici): anche questo sistema contiene una piccola facilitazione a favore delle minoranze (a questo proposito è ovvio che le stesse sarebbero maggiormente avvantaggiate da un'elezione nell'ambito di un "collegio nazionale", che potrebbe designare i duecento costituenti corrispondenti ai consiglieri nazionali, ma, per ovvie considerazioni, ci sembra che i Cantoni, avuto riguardo soprattutto a quelli che costituiscono minoranze linguistiche, abbiano diritto a una rappresentanza proporzionale).

./.

2.2.1.3. Revisione dell'attuale Costituzione

L'accettazione del principio dell'Assemblea costituente implica l'introduzione, per il tramite di referendum obbligatorio, di una norma transitoria nell'attuale Costituzione federale. Nel nuovo articolo si dovrà esplicitamente prevedere che il progetto definitivo dovrà essere presentato non dalle Camere federali, ma da una Costituente.

La votazione popolare potrà già costituire una valida indicazione circa la volontà del popolo svizzero di darsi una nuova carta costituzionale: in altre parole, questa sarà una sede adeguata per verificare se esiste quella "opinio necessitatis" per una revisione totale, che oggi viene da più parti negata, e che invece noi riteniamo, per i motivi sopra esposti, sussistere.

Qualora, per denegata ipotesi, le due Camere non fossero concordi sul principio della riforma totale, la votazione circa il principio della Costituente potrà essere abbinata a quella sul principio della riforma totale della Costituzione (art. 120 CF).

E' ovvio che dovrà essere riveduto, con la novella costituzionale, il cpv. 2 dell'art. 120, prevedendo la Costituente in luogo della rielezione dei due Consigli.

2.2.2. Esame del progetto definitivo

Per quanto attiene al sistema di presentazione al popolo e ai Cantoni del progetto elaborato dalla Costituente (o eventualmente dall'Assemblea federale) esistono fondamentalmente tre possibilità: o quella che potremmo definire la via più semplice, cioè la votazione in blocco su tutto il progetto, oppure una votazione a tappe (o a "pacchetti" di materie), oppure una votazione su tutto il progetto per alternative.

Riteniamo auspicabile la prima soluzione, per motivi di organicità e di praticità.

In effetti, la seconda strada appare eccessivamente complicata, e soprattutto ricca di incognite pericolose, in particolare qualora il popolo dovesse approvare determinati capitoli, e rifiutarne altri. Una Costituzione, anche se abbraccia diversi settori diversi l'uno dall'altro, costituisce pur sempre un tutto unico, per cui tra i vari capitoli intercorrono relazioni e riferimenti, espliciti o impliciti: la bocciatura di un capitolo avrebbe necessariamente ripercussioni su altri capitoli approvati dal popolo. Ciò creerebbe una situazione di instabilità e di insicurezza giuridica. Senza contare che, con il sistema dei "pacchetti" la procedura di approvazione del nuovo testo costituzionale potrebbe essere eccessivamente lunga, e portare a un numero tale di votazioni popolari, con conseguenze negative già dal punto di vista della serietà di tutta l'operazione.

D'altra parte, il sistema delle votazioni eventuali, oltre a una sua intrinseca complicazione a carico dell'elettorato,

presenta difficoltà di valutazione in caso di divergenze di risultati tra popolo e Cantoni.

In conclusione, anche per evitare contraddizioni clamorose nelle quali, per un motivo o per l'altro, potrebbe incorrere il popolo in sede di votazione qualora la materia fosse suddivisa più o meno organicamente in tappe successive o in proposte alternative, riteniamo del tutto preferibile il sistema della votazione su un progetto unico, per cui la nuova Costituzione entrerebbe in vigore nella sua interezza in caso di approvazione da parte del popolo e dei Cantoni. È ovvio che questo sistema presenta maggiori difficoltà per quanto concerne l'approvazione integrale del testo, in quanto verrebbero a cadere anche quelle parti che, per avventura, fossero condivise dalla stragrande maggioranza dei cittadini. Potrebbe esserci, in altre parole, la somma delle opposizioni. È però questo un rischio che dobbiamo correre, secondo la logica del sistema referendario obbligatorio; come pure è un rischio che bisogna correre quello per il quale la Costituente, nell'intento di presentare un testo accettabile dalla maggioranza dei cittadini e dei Cantoni, abbia a proporre determinati compromessi. È chiaro comunque che questi compromessi, nel sistema delle votazioni a tappe o per proposte alternative, sarebbero poi ricercati per altre vie, ancor più tortuose e democraticamente meno accettabili.

2.3. QUESTIONI SISTEMATICHE E FORMALI

Il testo proposto dalla Commissione di esperti si discosta radicalmente, dal profilo sistematico, dal testo dell'attuale Costituzione. Si tratta di una Costituzione rigorosa dal

profilo formale, allettante per il giurista in quanto le disposizioni sono presentate in modo sistematico e chiaro. Inoltre, da un punto di vista più che formale, si assume il principio della "offene Verfassung": articoli (soprattutto nelle prime due parti, meno nella terza che parla dell'organizzazione dei poteri nella Confederazione) che si limitano a fissare il principio, in via generale, lasciando poi vasta latitudine alla legislazione per concretizzare quanto esposto nella Costituzione.

L'impostazione sistematica costituisce del resto una delle ragioni della revisione totale: infatti l'attuale Costituzione si presenta infarcita di norme, frutto in particolare di circa novanta modificazioni, sistemate inorganicamente nel corpo della Costituzione, e in molti casi aventi poco a che vedere con un testo costituzionale.

Il nuovo progetto non solo si presenta senza questi inconvenienti, con un testo sistematico e contenente solo norme di effettivo carattere costituzionale, ma permette, grazie al principio sopra ricordato, di mantenersi tale anche nel futuro: infatti, vista anche la provvida norma secondo la quale una iniziativa popolare potrà ora sfociare in una novella legislativa, e non necessariamente in una modifica costituzionale, è eliminato l'inconveniente di infarcire con testi aventi natura di legge (o addirittura di decreto) la Costituzione.

Diamo pertanto il nostro consenso all'impostazione formale e sistematica del nuovo testo, che ci sembra adeguato a una Costituzione moderna, e che permette nel futuro un adeguamento materiale e formale delle norme che regolano il nostro Stato.

Accettata in via generale questa impostazione, dobbiamo però subito aggiungere che i principi devono essere stabiliti con precisione dalla Costituzione, e che le eccezioni devono essere fissate con criteri limitativi, in modo che la legislazione rimanga nel quadro fissato dalla carta fondamentale. Di conseguenza il principio della "Costituzione aperta" è comunque da rivedere in un settore fondamentale, e cioè per quanto concerne i rapporti tra Confederazione e Cantoni. Ci sembra questo un capitolo talmente importante e delicato che il fatto di limitarsi a introdurre, nello stesso, dei principi generali, potrebbe equivalere ad un'accettazione di formule vaghe e indeterminate, con grave pericolo sia per la sicurezza giuridica, sia per le relazioni tra Confederazione e Cantoni. In questo ordine di idee, è pure auspicabile una formulazione più rigorosa dell'articolo sui limiti dei diritti fondamentali (art. 23).

2.4. ESAME DEL PROGETTO

Dando il nostro assenso, con la riserva sopra citata, alla sistematica del nuovo progetto, aggiungiamo che ogni considerazione circa il contenuto dello stesso sarà contenuta nella seconda parte, nell'esame dei singoli capitoli.

Il nostro parere vuol essere soprattutto dato in via generale, senza scendere in particolari: faremo ciò solo laddove una nostra presa di posizione nel dettaglio ci è parsa opportuna in quanto investa un problema particolare al nostro Cantone, o se altri motivi specifici impongano una precisazione.

3. ESAME DEL PROGETTO

3.1. PREAMBOLO

Il giudizio sul preambolo deve necessariamente tener conto delle opinioni, molto articolate e anche divergenti, che tale problema, di ordine politico ma pure di ordine ideologico e filosofico, suscita, soprattutto in un Cantone come il Ticino, in cui determinate problematiche sono viste con una mentalità diversa e da un'altra angolazione che non in altre parti della Confederazione.

Ad esempio, è diffusa la tesi di chi vorrebbe, puramente e semplicemente, l'eliminazione del preambolo. Questa soluzione eliminerebbe parecchie discussioni, di ordine più filosofico che politico, e avrebbe pure il vantaggio, dal profilo giuridico, di limitare il testo costituzionale a norme giuridiche vere e proprie. D'altronde, pochissimi Stati contengono nella loro Costituzione il preambolo.

D'altra parte, ci si rende conto come sia difficile, già per motivi storici, proporre semplicemente l'eliminazione del preambolo, per cui il giudizio sullo stesso passa dal principio alla forma e ai contenuti.

A questo proposito, il raffronto tra il preambolo dell'attuale Costituzione e quello del progetto, depone a favore del primo, soprattutto per quanto concerne la forma, assai più stringata e dal carattere meno declamatorio di quello proposto dal progetto. Per cui sembra opportuno ridurre il preambolo, togliendo quella enfasi che lo contraddistingue, per farne una enunciazione più piana, senza troppe concessioni alla retorica.

Un preambolo più stringato e più moderno, anche nella forma, potrebbe limitarsi ad accennare a quei grandi principi (libertà e giustizia sociale, alleanza dei confederati nell'ambito della solidarietà internazionale, ecc.) che potrebbero poi trovare adeguata espressione nelle principali disposizioni della prima parte.

Un altro problema è poi costituito dall'invocazione iniziale "In nome di Dio onnipotente!", la quale non trova un unanime consenso; le motivazioni storiche, per i suoi avversari non sono sufficienti a giustificare il fatto che si riprenda una invocazione a una autorità divina, in contrasto con l'opinione di minoranze estranee a credenze religiose. Questa invocazione sembra poi, da talune parti, ancora accresciuta dal quarto capoverso del preambolo laddove, accennando ai limiti di qualsiasi potere statale, si potrebbe intendere non tanto l'ordinamento internazionale, quanto una potestà divina.

Abbiamo voluto esporre qui alcune opinioni che possono servire ad una presa di posizione definitiva circa il preambolo, nella persuasione di contribuire alla discussione su questo punto che, se non ha una diretta efficacia normativa, rappresenta pur sempre un'importante presa di posizione di principio, con ripercussioni per quanto concerne il testo costituzionale, soprattutto nel suo spirito.

3.2. PORTE PRIMA:

DIRITTI FONDAMENTALI E PRINCIPI DIRETTIVI DELLO STATO

La prima parte del progetto è sicuramente la più stimolante, quella maggiormente volta ad una migliore e più moderna definizione della Svizzera del futuro. Anche se essa non contiene molte novità radicali, e anche se in parecchi punti si riprendono situazioni giuridiche già definite dalla consuetudine o dalla giurisprudenza del Tribunale federale, per cui si può parlare di adeguamento della Costituzione formale a quella che è attualmente la Costituzione materiale, le norme qui proposte costituiscono un ordinamento soddisfacente. Importante è in particolare la codificazione dei diritti fondamentali del cittadino in modo completo o quasi, nonché il riconoscimento formale dei diritti sociali, sui quali ci intratterremo in seguito. Anche la sistemazione data alla politica della proprietà e alla politica economica risulta soddisfacente dal profilo costituzionale, e permetterà un'attuazione idonea mediante una legislazione che tenga conto delle necessità che si presenteranno nel futuro, a dipendenza dei problemi che si porranno.

3.2.1. CAPITOLO PRIMO:

ESSENZA E SCOPI DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

In via generale, questo capitolo introduttivo dovrebbe essere riveduto, al fine di mettere in risalto in modo succinto ma qualificato le basi costituzionali della Confederazione e gli scopi che ci si prefigge, lasciando poi ai successivi capitoli

la definizione degli altri scopi, pure importanti, ma che non si configurano quale "essenza" del nostro Stato.

Segnatamente, in questo capitolo introduttivo, oltre ai requisiti essenziali del nostro Stato (federalismo, democrazia) dovrebbero essere posti in risalto i principi essenziali quali la tutela delle libertà personali, la socialità, la solidarietà federale e la solidarietà internazionale della Svizzera, nonché l'elemento fondamentale della suddivisione in stirpi: quest'ultimo elemento è accennato, quasi a titolo settoriale, unicamente all'art. 36 (politica culturale), mentre merita, per l'importanza che ha acquisito nel corso della storia svizzera, e che ancora sicuramente avrà nell'avvenire, un posto di primo piano negli articoli fondamentali della Costituzione.

3.2.1.1. Articolo 1: Confederazione Svizzera

I due capoversi di cui si compone questo articolo comprendono due problematiche completamente diverse, per cui ci si chiede se non sia più opportuna una sua divisione in due articoli.

3.2.1.1.1.

E' stata tralasciata, per i motivi esposti nel rapporto, la menzione di "Stato di diritto": è da chiedersi però se anche per le definizioni di "liberale" e "sociale" non valgano le stesse considerazioni ivi svolte. Sono infatti espressioni

che appartengono più a un criterio politico che non al linguaggio istituzionale: ad esempio, uno Stato è "sociale" per definizione: resta poi da vedere come e fino a che punto questa socialità è intesa. Sarebbe pertanto opportuno rivedere la formulazione di questo capoverso.

3.2.1.1.2.

Il secondo capoverso, che enumera i ventisei Cantoni della Confederazione, propone un'innovazione nel senso che sopprime lo statuto di semi-cantone.

Siamo d'accordo con questa proposta, in quanto già oggi i semi-cantoni sono giuridicamente dei Cantoni veri e propri, con una loro struttura completa.

Il loro statuto speciale vale unicamente nei rapporti con la Confederazione, e segnatamente per quanto concerne i rappresentanti al Consiglio degli stati e il computo dei voti dei Cantoni nei referendum obbligatori. Da questo punto di vista, per le considerazioni che saranno più oltre espresse, riteniamo comunque che la situazione attuale non debba essere modificata, già per ragioni di proporzionalità tra le varie stirpi della Confederazione. Di conseguenza, il nostro consenso alla formulazione dell'art. 1 va visto in relazione a quanto si proporrà agli art. 63 e 77 del progetto.

3.2.1.2. Articolo 2: Scopi

Rinviamo a quanto detto nelle considerazioni generali sul capitolo 1, per affermare che questo articolo deve essere riveduto nel senso di conferire la preminenza ai principi essenziali, tra cui quello della suddivisione della Confederazione in stirpi, le cui peculiarità vanno difese e salvaguardate, e quello della solidarietà internazionale della Svizzera, che dovrebbe essere maggiormente accentuato.

Si ritiene che altri scopi, in particolare quelli indicati negli ultimi quattro capoversi dell'art. 2, possono trovare una più adeguata sistemazione o in un articolo separato, o nell'ambito delle successive disposizioni del testo costituzionale.

3.2.2. CAPITOLO DUE:

PRINCIPI DELL'ATTIVITA' DELLO STATO

L'osservazione principale concernente questo capitolo ha tratto all'art. 4, nel senso che, anche per marcare adeguatamente la realtà internazionale del contesto nel quale opera la Svizzera, sembra opportuno aggiungere, all'osservanza della Costituzione e della Legge, quella dei trattati internazionali. Questi ultimi, infatti, diventano sempre più importanti anche nell'ambito dei rapporti interni del nostro Stato e dei rapporti tra Stato e cittadino. Il principio della legalità deve pertanto essere allargato in questo senso.

Per il resto, dando la nostra piena adesione all'introduzione del criterio di proporzionalità all'art. 5 cpv. 1, facciamo osservare che la proibizione dell'arbitrio, come contenuta all'art. 5 cpv. 2, può dare adito ad equivoci: si dovrà trovare una formulazione migliore.

3.2.3. CAPITOLO TRE:

DIRITTI FONDAMENTALI

Prima di esaminare l'enunciazione dei singoli diritti come proposta dal progetto, è opportuna una considerazione generale concernente i rapporti tra diritti individuali, o personali, e diritti sociali. Questi ultimi sono elencati in un ulteriore capitolo e quindi, secondo la sistematica del progetto, non possono essere considerati alla stregua dei diritti fondamentali. I diritti sociali vanno pertanto intesi quali linea direttrice e programmatica dello Stato, senza la garanzia di una pratica attuazione. Di conseguenza questi diritti non possono essere invocati dal privato che si sentisse leso in quanto la legislazione non attua il principio costituzionale. Ci si può pertanto chiedere se non sia opportuno parificare questi diritti sociali ai diritti fondamentali, prevedendo nella Costituzione che le leggi predispongano gli strumenti per l'attuazione effettiva degli stessi. Questo, in particolare, per quei diritti sociali più direttamente legati all'esistenza stessa dell'individuo come la disposizione secondo la quale "ognuno ottenga i mezzi indispensabili alla sua esistenza" di cui all'art. 26 cpv. 1 lett. d). Su questo punto riteniamo che l'evoluzione storica renda già sin d'ora indispensabile l'inserimento di questa disposizione tra i

diritti fondamentali. Del resto, questa impostazione è stata recepita dalla recente dottrina (si veda Jost Gros "Die persönliche Freiheit des Patienten", Berna 1977, pag. 36).

Per gli altri diritti sociali ci limitiamo qui a porre il problema, nella consapevolezza che una sua soluzione nel senso sopra indicato può sembrare ora prematura, ma che nel futuro lo stesso si porrà in modo ancor più qualificato, per cui questa parificazione dei diritti sociali costituisce un tema costituzionale di primaria importanza.

Per il resto, sembra che l'elencazione dei diritti fondamentali sia completa o quasi, anche se si sarebbe potuto prevedere, ad esempio, il diritto di sciopero, o il diritto alla libertà di insegnamento, codificati in altre Costituzioni, o nelle carte internazionali.

Infine, vogliamo osservare che non può mancare di suscitare perplessità la totale assenza, nel testo proposto, di un richiamo alla responsabilità del cittadino, cioè dei suoi doveri verso lo Stato.

3.2.3.1. Articolo 8: dignità umana

Questa disposizione potrebbe sembrare inutile, se non intesa quale diritto sussidiario, come precisato nel rapporto.

D'altra parte, anche se con effetti puramente declamatori, può essere opportuno che il rispetto della dignità umana sia posto al di sopra di tutti i diritti dell'uomo. In questo senso la disposizione può essere mantenuta, anche se la tutela della dignità si pone a un livello inferiore nella tutela della personalità di quanto preveda, ad esempio, l'art. 10.

3.2.3.2. Articolo 9: Uguaglianza

Riconosciuta l'importanza della ormai classica dichiarazione del primo capoverso, riteniamo che nelle categorie indicate al secondo capoverso sia opportuno aggiungere la religione; per quanto concerne la lingua, la disposizione deve essere applicata con buon senso al fine di evitare situazioni paradossali come, ad esempio, l'eventuale pretesa di introdurre allegati in lingua tedesca o francese presso i Tribunali ticinesi. E' pacifico il rapporto strutturale tra una cultura e la sua lingua: da cui la necessità che il principio dell'uguaglianza linguistica non possa porre in pericolo l'essenza culturale di un Cantone, o di una minoranza.

3.2.3.3. Articolo 10:

Protezione della personalità e della sfera privata

Constatiamo con piacere l'introduzione di questa disposizione costituzionale, tendente a proteggere un settore così delicato ed essenziale come la personalità e la sfera privata dell'individuo. Questa constatazione, che ci porta ad approvare ad esempio incondizionatamente il capoverso 2, ci muove a proporre l'inserimento esplicito, nel primo capoverso, della libertà di autodeterminazione, per sottolineare maggiormente l'importanza dell'affermazione della personalità individuale. La libertà fisica, cioè il diritto di disporre liberamente del proprio corpo, è del resto stata riconosciuta quale componente fondamentale della libertà individuale dal Tribunale federale (RO 90 I. 34).

Sempre nell'intento di estendere il più possibile la disposizione che garantisce il libero esplicamento della personalità e la protezione della sfera privata, solleviamo pure il problema attinente ai pericoli derivanti dalla centralizzazione dei dati, quando ciò avviene al di fuori della procedura (in particolare penale) prevista dalle leggi. Questo problema, come del resto quello della cancellazione dei dati lecitamente raccolti, al momento in cui più non servono allo scopo fissato dalla legge, merita un'attenta considerazione, anche dal profilo costituzionale, per cui si propone di introdurre in questo articolo una disposizione contro gli abusi della sistematica raccolta dei dati.

Particolare importanza ha pure il capoverso 4, che deve essere inteso a permettere all'interessato la massima informazione possibile sugli atti che lo concernono.

3.2.3.4. Articolo 11: Libertà di credenza e coscienza

Riteniamo assai più incisiva, e quindi da mantenere, la formula dell'articolo 49 cpv. 1 dell'attuale Costituzione: "La libertà di credenza e di coscienza è inviolabile".

Il progetto abbandona l'attuale disposizione costituzionale dell'art. 49 cpv. 3, secondo la quale la persona investita della patria potestà dispone dell'educazione religiosa fino all'età di 16 anni. Siamo dell'avviso che questo principio debba essere ripreso nella nuova Costituzione, in senso positivo, affermando cioè che, a partire dall'età di 16 anni (o anche un anno o due prima) il giovane disponga liberamente e personalmente delle proprie scelte religiose. Siamo consapevoli di un certo aspetto arbitrario che la fissazione precisa del limite di età può

comportare (ma questo vale anche in altri campi, ad esempio per la maturità civica), ma siamo pure convinti che occorre dare al giovane la possibilità di esprimersi liberamente in questo campo fin dall'adolescenza, senza dover ricorrere, per avventura, a procedure lunghe ed antipatiche per sfuggire a un'eventuale coercizione. E' questa una disposizione che valorizza la personalità individuale, e deve pertanto essere recepita anche dalla nuova Costituzione. E' ovvio che una formulazione che lasciasse aperta la possibilità di una scelta autonoma anche prima dei 16 anni sarebbe ancor più auspicabile.

Dai principi sanciti dall'art. 11 del progetto, dovrebbe poi discendere il principio secondo il quale nessuno può essere obbligato a pagare aggravii fiscali per una comunità ecclesiastica alla quale non appartiene, e che è attualmente previsto dall'art. 49 cpv. 6 dell'attuale Costituzione, ma è applicato in modo non totalmente soddisfacente dalla giurisprudenza.

3.2.3.5. Articolo 12:

Libertà d'opinione e libertà d'informazione

Questa disposizione assume particolare rilevanza ai nostri giorni, per quanto attiene alla televisione e alla radio.

Sono due i problemi sui quali ci vogliamo brevemente soffermare.

Amnesso il principio dell'ente radio-televisivo concessionario dello Stato, che dovrà pur essere regolato in via legislativa sulla base di una valida disposizione costituzionale, sorge dapprima il problema delle cosiddette radio e televisioni

3.2.3.7. Articolo 14: Libertà della scienza e dell'arte

Si aderisce al progetto.

3.2.3.8. Articolo 15:

Libertà di domicilio e libertà d'emigrazione

Si osserva che il progetto non prevede nessuna disposizione, di ordine generale, circa gli svizzeri domiciliati all'estero. Data l'importanza della presenza e dell'attività dei nostri concittadini (e qui pensiamo in modo particolare agli emigrati ticinesi) al di fuori dai nostri confini, ci sembra opportuna, qui o altrove, una norma costituzionale che riconosca questo aspetto tutt'altro che secondario nell'ambito della Confederazione.

Ad esempio, mentre l'art. 2 cpv. 1 dice che "lo Stato assicura alla comunità che vive sul suo territorio un ordine giusto e pacifico", nulla si dice in merito alle garanzie che può fornire la Confederazione ai suoi cittadini domiciliati all'estero.

Pure importante sembra una norma costituzionale attinente alla nazionalità dei figli di cittadini svizzeri domiciliati all'estero.

3.2.3.9. Articolo 16:

Diritto d'asilo, libertà di spostamento e naturalizzazione degli stranieri

Con la proposta qui contenuta, si compie un notevole progresso rispetto alla situazione attuale. Siamo però dell'avviso che la limitazione contenuta al cpv. 2, che prevede il limite di I anno prima che gli stranieri possano scegliere liberamente la loro dimora, sia da togliere, in quanto essa sembra contraria al principio sancito all'art. 9 del progetto.

Per quanto concerne il diritto di asilo, potrebbe sembrare suggestiva una norma che non lo vincolasse a condizioni previste dalla legge. Anche qui, bisogna però tenere in considerazione determinate realtà, quali potrebbero presentarsi in futuro. D'altra parte, la legge potrà dare sufficienti garanzie per un esercizio il più estensivo possibile di questo principio costituzionale.

3.2.3.10. Articolo 17: Garanzie della proprietà

Siamo d'accordo con la formulazione di questo articolo, che riprende fondamentalmente la disposizione attuale dell'art. 22 ter della Costituzione, inserito nel 1969, quindi in tempi ancora recenti. D'altra parte è opportuna l'aggiunta al primo capoverso dell'espressione "nei limiti della legislazione",

./.

per marcare già in via di principio i limiti della garanzia della proprietà.

Già questa considerazione fa rilevare come il diritto della proprietà sia, nel suo contenuto come nella sua pratica attuazione, diverso dagli altri diritti precedentemente esaminati. Ciò porta all'esame della questione a sapere se la garanzia della proprietà debba essere considerata quale diritto fondamentale, o se invece la sua espressione venga a trovar posto nel capitolo quattro, nell'ambito delle norme sulla politica della proprietà: è il tema proposto dalla variante contenuta nel progetto.

A questo proposito i pareri sono diversi. Chi ritiene che il diritto di proprietà costituisca un diritto fondamentale mette l'accento sulle prerogative che la proprietà conferisce all'individuo, richiamandosi al concetto iniziale che storicamente la proprietà ha assunto, e ritenendo le restrizioni via via poste dallo sviluppo storico e dalle necessità rispettive una entità estranea al concetto stesso. Queste restrizioni non modificherebbero la sua essenza di diritto individuale che pertanto, almeno in via di principio, può essere paragonato, ad esempio, alla libertà di coscienza, di associazione, ecc..

Chi invece ritiene che il diritto alla proprietà va inserito in un più ampio contesto, per cui esso non può essere equiparato ad un diritto fondamentale, parte dall'assunto che le restrizioni e i limiti alla proprietà sono immanenti al concetto stesso, e pertanto costituiscono un corpus unico, sostanzialmente diverso da un diritto individuale.

Da qui dipende la questione della sistematica costituzionale che, riteniamo, potrà essere risolta nel futuro, a dipendenza dell'orientamento più preciso che prenderà il progetto di

costituzione: il diritto alla proprietà dovrà essere inserito nel capitolo tre o nel capitolo quattro a seconda dell'impostazione generale e delle motivazioni di ordine economico e ideologico che verranno date in via più generale al nuovo testo.

3.2.3.11. Articolo 18: Libera scelta della professione

Riteniamo che la garanzia della libera scelta della professione, contrariamente al diritto di proprietà e alla libertà economica, non possa essere collocato indifferentemente nel terzo o nel quarto capitolo: questo principio fa parte della protezione essenziale della personalità dell'uomo, per cui è necessariamente da inserire in questo capitolo.

3.2.3.12. Articolo 19: Libertà economica

Dando il nostro consenso alla sua formulazione, facciamo rilevare che per quanto concerne la sua collocazione vale quanto detto all'art. 17.

3.2.3.13. Articolo 20: Protezione giuridica

Riteniamo che, nel concetto di protezione giuridica al cpv. 1, debba essere contenuta, eventualmente dicendolo espressamente, anche la consulenza giuridica.

3.2.3.14. Articolo 21:

Protezione giuridica per incarcerati e internati

Articolo 22: Diritto di petizione

Articolo 24: Attuazione dei diritti fondamentali

Articolo 25:

Efficacia dei diritti fondamentali nei rapporti tra
privati

Siamo consenzienti, senza particolari osservazioni.

3.2.3.15. Articolo 23: Limiti dei diritti fondamentali

Quello della definizione in via normativa della limitazione dei diritti fondamentali è problema particolarmente delicato e difficile, poichè da un lato essa viene ad intaccare inevitabilmente il carattere assoluto di questi diritti, d'altra parte possono darsi determinate circostanze, seppure eccezionali, nelle quali questa limitazione è pure inevitabile. Riteniamo comunque che debba avere la prevalenza, tra i due elementi, il carattere assoluto dei diritti fondamentali, per cui proponiamo una modificazione alla norma proposta dal progetto.

Al capoverso 2, riteniamo che, oltre all'esigenza della base legale, sia opportuno introdurre anche il criterio della proporzionalità per cui la prima frase potrebbe essere così formulata: "Le limitazioni dei diritti fondamentali esigono una base legale e devono essere proporzionate allo scopo". Il resto del capoverso può rimanere.

L'introduzione del concetto di proporzionalità ci porta a concludere circa l'inutilità del terzo capoverso, concernente lo statuto speciale di determinate categorie di persone. Le limitazioni attinenti a quest'ultime possono senz'altro essere previste nell'ambito delle condizioni previste al cpv. 2. Questo tanto più in quanto, trattandosi di persone che sono legate da un rapporto speciale di dipendenza, esiste una necessità accresciuta di legalità e proporzionalità.

3.2.4. CAPITULO QUATTRO:

ORDINE SOCIALE, POLITICA DELLA PROPRIETA', POLITICA ECONOMICA

Questo capitolo contiene tre ordini differenti di problemi:

- i diritti sociali;
- i rapporti di lavoro;
- la politica della proprietà e la politica economica, con relative conseguenze e questioni accessorie.

Questa triplice differenziazione dovrebbe indurre ad una migliore sistematica, per marcare sia la differenza, sia l'interdipendenza fra le tre problematiche.

Richiamato quanto esposto in altra sede circa i diritti sociali, ci limitiamo a proporre una diversa configurazione degli articoli sulla politica della proprietà e sulla politica economica. Gli art. 30 e 31 dovrebbero essere suddivisi in tre articoli distinti con i seguenti contenuti:

- a) protezione dell'ambiente e del territorio: raggrupperebbe le lettere a) b) c) dell'art. 30, e la lettera d) dell'art. 31;
- b) politica economica: raggrupperebbe l'attuale art. 31, salvo la lettera d);
- c) politica della proprietà: conterrebbe le lettere da d) ad h) dell'attuale art. 30.

Ci sembra prioritario, nel discorso sulla politica economica (della quale in fondo fa parte anche la politica della proprietà), dare una particolare preminenza all'attività volta alla protezione dell'ambiente e del territorio: da questo profilo la suddivisione sopra proposta sembra più soddisfacente.

3.2.4.1. Articolo 26: Diritti sociali

Per le considerazioni esposte all'inizio dell'esame del capitolo 3, riservato un eventuale passaggio integrale di tutti i diritti sociali sotto il capitolo dei diritti fondamentali, proponiamo che la lettera d) (ognuno ottenga i mezzi indispensabili alla sua esistenza) sia collocata nel capitolo 3, o come articolo a se stante, o come cpv. 2 dell'art. 8. Infatti, presupposto insostituibile per il raggiungimento di un minimo di dignità umana è che l'individuo abbia garantiti i mezzi minimi per la sua esistenza.

D'accordo con la formulazione degli altri diritti sociali previsti in questo articolo, riteniamo tuttavia che la protezione della famiglia e della maternità, che rientra indubbiamente

nei compiti prioritari dello Stato, meriti nel testo costituzionale una posizione di rilievo, per cui proponiamo che il cpv. 2 diventi un disposto a sè stante. Occorre inoltre, a nostro parere, prevedere una formulazione più completa che comprenda, accanto alla protezione, anche il promuovimento della famiglia, nel senso di una promozione materiale ed immateriale. Si pensa al diritto fiscale, al diritto di abitazione, alle assicurazioni sociali in genere, alla formazione, ecc.. Il nuovo articolo potrebbe essere concepito in questi termini: "Lo Stato promuove le attività per lo sviluppo della famiglia, e protegge la maternità".

3.2.4.2. Articolo 27: Contratti collettivi

Siamo d'accordo con questa formulazione.

3.2.4.3. Articolo 28: Relazioni collettive di lavoro

Osservando preliminarmente che, al cpv. 1, si dovrebbe parlare di "questioni inerenti all'economia aziendale", e non di questioni che interessano una singola azienda, si constata che la questione dello sciopero è regolata al cpv. 3, senza prevedere, come già puntualizzato, esplicitamente il diritto di sciopero. Pensiamo che questa impostazione è sostanzialmente motivata dal fatto che si è voluto mettere su uno stesso piano i mezzi collettivi di lotta sia dei lavoratori sia dei datori di lavoro. Da un profilo costituzionale non è facile, e forse nemmeno opportuno, fare una differenziazione fra le due parti

./.

anche se, da un profilo effettivo, lo sciopero è sempre un mezzo di lotta collettivo da parte dei lavoratori mentre, per quanto concerne i datori di lavoro, il cui mezzo classico di lotta è la serrata, non necessariamente, anzi raramente, si tratta di un mezzo collettivo. D'altra parte, non si vorrebbe formulare delle proposte che, mettendo costituzionalmente le due parti su un diverso piano, possano eventualmente conferire la possibilità allo Stato di intervenire in conflitti riguardanti il lavoro.

3.2.4.4. Articolo 29: Ordinamento dell'impresa

Aderiamo alla proposta formulazione, in particolare alla lettera c), che ripropone, in termini generici eppure sufficienti per codificare adeguatamente il principio, la partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa. L'eventuale rimprovero che vien mosso, secondo il quale prevedere questa disposizione significa non tener conto della volontà popolare espressa negativamente in un referendum obbligatorio di data recente non regge: infatti, un progetto di revisione costituzionale deve essere volto al futuro, e non vi è dubbio (anche perchè, a onor del vero, l'esito negativo della consultazione popolare è stato anche determinato dalla concomitante presenza dell'iniziativa e del controprogetto) che in avvenire la nostra legislazione dovrà contenere, nelle forme e nelle modalità che saranno ulteriormente definite, il principio della

partecipazione. D'altra parte, le obiezioni cui accenniamo at-
tengono più alla redazione del testo dell'iniziativa e del
controprogetto bocciati dal popolo, che non al principio.

Del resto, tutto l'art. 29 rispecchia un'impostazione ideolo-
gica che permea tutto il progetto, e cioè l'assorbimento, in
un sistema basato fundamentalmente sui principi liberali della
iniziativa privata, di elementi portati innanzi da movimenti
di matrice socialista, o anche cristiana. Questo processo di
assorbimento si riflette essenzialmente nell'art. 29 del pro-
getto, che riflette il punto di vista sociale e democratico
della società e dell'economia, in opposizione a una concezio-
ne massimalista dei rapporti economici intesi quale conflit-
tualità di interessi piuttosto che quale cooperazione tra i
vari agenti economici.

3.2.4.5. Articolo 30: Politica della proprietà

Si richiamano le considerazioni sulla sistematica sopra svolta,
che implicherebbero una suddivisione in due di questo articolo,
mettendo in primo piano le disposizioni circa la protezione
dell'ambiente e del territorio. Per quanto concerne le dispo-
sizioni attinenti alla politica della proprietà, che rimarreb-
bero quale articolo separato, esse ci trovano consenzienti.

3.2.4.6. Articolo 31: Politica economica

Ritenute in generale soddisfacenti le singole disposizioni delle quali si compone questo articolo, è da esaminare la variante, che prevede un esplicito richiamo all'economia di mercato.

Questo richiamo ci sembra opportuno, tuttavia riteniamo assai più indicato il testo, citato a pag. 75 del rapporto-accompagnatorio, adottato in prima lettura dalla Commissione: "Lo Stato persegue un sistema economico che, rispettoso dei doveri sociali, sia orientato verso il mercato" (o verso "l'economia di mercato").

Per quanto concerne l'altra variante, concernente l'introduzione di un secondo capoverso, diamo la nostra adesione all'introduzione della stessa, cioè alla facoltà di un intervento dello Stato nel processo economico anche mediante la elaborazione di piani: circa la natura giuridica di questi ultimi, e dei problemi relativi, rimandiamo a quanto esposto all'art. 82.

3.2.4.7. Articolo 32: Concorrenza

Il testo proposto non manca di suscitare qualche dubbio, e di porre dei quesiti che dovranno essere risolti in sede di formulazione definitiva.

Così, al cpv. 1, ribadita la necessità di un intervento positivo dello Stato a tutela di una naturale concorrenza, ci si chiede se siano opportune, in un testo costituzionale, le limitazioni e le esemplificazioni che sono qui contenute.

Al cpv. 2, non condividiamo l'esplicito richiamo, in senso negativo, all'integrazione di banche ad altre imprese: proponiamo lo stralcio della II parte di questo alinea.

3.2.4.8. Articolo 33: Protezione dei consumatori

Il principio qui posto molto schematicamente dovrebbe pure contenere nel testo costituzionale un'affermazione circa la necessaria trasparenza sia della pubblicità, sia del mercato, sia dei prodotti. Non solo la protezione, ma anche la funzione del consumatore deve essere considerata.

3.2.4.9. Articolo 34:

Attività economica dello Stato, nazionalizzazioni

Riteniamo che le condizioni poste, al cpv. 2, per le nazionalizzazioni, siano eccessivamente restrittive: secondo un'interpretazione letterale di questo testo, potrebbe essere messa in dubbio, ad esempio, la nazionalizzazione delle ferrovie. Riteniamo che non debba ricorrere la condizione che esige un grave pregiudizio dell'interesse pubblico in caso di continuazione dell'attività economica privata, per cui proponiamo un nuovo testo che potrebbe essere formulato come segue: "singoli settori economici o singole imprese possono essere nazionalizzati soltanto dietro indennizzo e quando è dato l'interesse pubblico".

3.2.4.10. Articolo 35: Politica fiscale

Siamo d'accordo con la formulazione proposta.

3.2.5. CAPITOLO CINQUE: POLITICA CULTURALE

Riteniamo indispensabile una disposizione costituzionale concernente la cultura, senza che ciò ovviamente debba significare una cultura dirigistica da parte dello Stato. Quest'ultimo però deve favorire in tutti i modi ogni espressione culturale, per cui diamo la nostra completa adesione al testo dell'art. 36.

D'altra parte, ci sembra che una disposizione sulla politica dell'istruzione costituisca una logica e necessaria completazione dell'articolo sulla politica culturale: siamo pertanto favorevoli all'introduzione anche del testo indicato come variante quale art. 36 bis. Opportunatamente, l'art. 36 concerne sia la cultura in generale, sia l'accesso individuale ai fatti culturali; ora, un presupposto fondamentale per questo ultimo è costituito dalla possibilità di accedere ad una istruzione adeguata, e idonea a sensibilizzare il singolo sui molteplici aspetti della vita culturale.

Nell'ambito dell'istruzione, segnaliamo come sia opportuna una armonizzazione nelle scuole dei diversi Cantoni, dal punto di vista della formazione scolastica generale (citiamo a titolo di esempio la questione della fine e dell'inizio dell'anno scolastico) e di quello della formazione professionale.

3.2.6. CAPITOLO SEI: DIFESA NAZIONALE

Non intendiamo qui proporre un lungo discorso sulla difesa nazionale, che non avrebbe un particolare significato in questo ambito.

Diamo il nostro consenso alla proposta, semplice e di ordine generale, contenuta nel progetto, ritenendo che in una nuova Costituzione sia opportuna una norma sull'obbligo militare.

Diamo pure il nostro totale consenso al cpv. 3; sottolineando l'esigenza che la nuova Costituzione preveda una norma liberale che permetta la creazione di un servizio civile

sostitutivo, per coloro che a causa delle loro opinioni filosofiche, religiose, ideologiche o politiche hanno fondati motivi per rifiutare il servizio militare vero e proprio. Riteniamo che, al di là di queste motivazioni, debba essere decisiva l'intensità del turbamento nella coscienza del singolo, aderendo a quanto espresso nel rapporto della Commissione. Analogamente a quanto detto in materia di partecipazione nell'impresa, non riteniamo che l'esito negativo della recente votazione popolare possa pregiudicare la soluzione di un problema che, in ogni caso, dovrà essere affrontato nel futuro, se si vogliono concretamente realizzare quei diritti fondamentali contenuti nella prima parte della Costituzione.

3.3. PARTE SECONDA:

CONFEDERAZIONE E CANTONI

Questa seconda parte del progetto è sicuramente quella che sarà oggetto delle critiche più numerose, e che darà luogo alle più ampie discussioni. Del resto è naturale che sia così, poichè è la parte che propone sensibili innovazioni in quel complesso e delicato meccanismo, messo in atto dalle Costituzioni del 1848 e del 1874 e via via affinandosi, mutando strada facendo parte del suo aspetto primitivo, che configura i rapporti tra la Confederazione e i Cantoni. In altre parole, è in questione il principio e la struttura del federalismo, che è l'asse portante del nostro Stato.

Non si possono certo misconoscere le carenze del federalismo svizzero, come attualmente codificato e messo in pratica: le

tre "crisi" del federalismo (della coordinazione, delle prestazioni, nell'esecuzione) menzionate a pagina 89 del rapporto, esistono e non vanno sottovalutate. Devono anzi essere corrette attraverso una concezione più moderna ed efficiente della struttura federalista.

Quest'ultima deve comunque rimanere la base del nostro assetto costituzionale, che sarebbe inconcepibile senza il federalismo. La sua importanza storica è innegabile: la Confederazione elvetica è sorta su basi federaliste. Essa non ha perso a tutt'oggi nulla del suo valore: tutte le istituzioni svizzere, tutte le espressioni culturali del nostro paese sono ispirate al federalismo.

D'altra parte, è opportuno sottolineare anche un altro aspetto del federalismo, che determina l'esigenza della decentralizzazione, più che mai attuale ai nostri giorni. Questa esigenza è avvertita come bisogno primario anche in Stati che, tradizionalmente, si sono caratterizzati per la loro struttura unitaria, quando non centralizzatrice. Si può citare l'esempio dell'Italia, nella quale da alcuni anni si sono attuate le regioni, previste dalla Costituzione repubblicana del 1947. C'è l'esempio della Francia, nella quale si sono registrati negli ultimi anni parecchi promouvimenti, parzialmente messi in atto, di decentramento amministrativo, e tendenti a una maggior responsabilizzazione delle autorità periferiche.

Questa tendenza alla decentralizzazione corrisponde alla necessità di ovviare ai pericoli sempre più manifesti di un'eccessiva burocratizzazione, che è la logica conseguenza di una eccessiva centralità politica e amministrativa. Esse trovano inoltre la loro radice nell'esigenza, squisitamente democratica, di interessare maggiormente la popolazione ai problemi politici e amministrativi, trasferendo quindi determinate competenze ad autorità più vicine ai cittadini interessati. Questa tendenza alla decentralizzazione non può evidentemente essere misconosciuta anche da noi, ma deve essere recepita

quale valorizzazione del nostro fondamentale sistema politico, e intesa quale ulteriore giustificazione del nostro federalismo. Il quale va inteso non come una intransigente difesa, fine a sè stessa, delle prerogative cantonali, ma come una effettiva salvaguardia delle esigenze democratiche di base, che devono essere valorizzate secondo criteri moderni, affidando le necessarie competenze alla Confederazione laddove ciò corrisponde all'interesse generale, ma nel contempo non estraniando i Cantoni dai relativi processi decisionali. In questo senso ci sembra assai opportuna la sostituzione del termine "competenze" con il termine "responsabilità".

Il progetto in esame è stato definito un atto centralizzatore, in quanto, attraverso la meccanica dei rapporti tra Confederazione e Cantoni, mette in risalto (anche se solo apparentemente) in modo eccessivo le responsabilità della Confederazione, pur inserendo lodevolmente questo elemento in un più ampio concetto di solidarietà tra lo Stato federale e le sue componenti cantonali.

Senza voler entrare nel merito della controversia circa l'eccessiva "centralizzazione" del progetto, siamo persuasi che l'attuale sistema di ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni deve essere riveduto, e poggiare quindi su basi nuove. Riteniamo però che la nuova Costituzione debba contenere delle formulazioni sufficientemente precise circa la ripartizione delle rispettive responsabilità. Su questo punto, che costituisce in definitiva il fulcro di una Costituzione in uno Stato federativo, non possono darsi norme generiche o troppo elastiche, pena un'insicurezza giuridica negativa, che potrebbe essere all'origine di equivoci o di tensioni che debbono essere assolutamente evitati. Di conseguenza, proporremo alcune modifiche al progetto, nel senso di una maggior chiarezza e precisione delle norme relative a questa ripartizione.

Queste considerazioni attengono soprattutto al terzo capitolo, che costituisce il fulcro della nuova concezione federalistica, e che ha, logicamente, immediate ripercussioni sull'ordinamento finanziario, oggetto del quarto capitolo, il quale è una diretta conseguenza del nuovo sistema qui proposto.

Richiamiamo inoltre il nostro memoriale del 21 giugno 1978, nell'ambito della procedura di consultazione relativa alla nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, nel quale già consideravamo positivamente il riesame di tutto il complesso, sottolineando per altro l'importanza di inserire questa problematica nella procedura di riforma totale della Costituzione federale.

Per completare queste osservazioni di ordine generale, occorre infine tener conto che i rapporti tra la Confederazione e i Cantoni non possono essere regolamentati in modo realistico ed accettabile se non si tien conto adeguatamente di alcuni fattori:

- l'importanza dell'onere finanziario, che ha sicuramente influito sul processo storico che ha portato alla situazione attuale, e che determina necessariamente l'attribuzione di determinate competenze o responsabilità;
- le grosse differenze esistenti tra un Cantone e l'altro, che concernono le caratteristiche etniche, il numero degli abitanti, l'estensione territoriale, lo sviluppo economico più o meno accentuato, ecc.;
- la necessità di accentuare l'obbligo di cooperazione tra i Cantoni, anche per evitare un aumento indiscriminato delle competenze della Confederazione.

3.3.1. CAPITOLO UNO:

ORGANIZZAZIONE DEI CANTONI

Questo capitolo non presenta problemi di grande portata, in quanto si codifica in via generale la situazione esistente, prevedendo poche norme che, nel rispetto dell'autonomia dei singoli Cantoni, devono pur costituire un quadro comune a tutti i membri della Confederazione.

Ci limitiamo pertanto ad alcune considerazioni particolari.

3.3.1.1. Articolo 39: Diritti politici

Riteniamo fondato prevedere una uniformità, per tutti i Cantoni, circa i requisiti per l'esercizio del diritto di voto, eliminando così determinate cause di esclusione, per le quali la competenza era finora riservata ai Cantoni, e che potevano portare a situazioni di ingiustizia e di disparità.

E' pure opportuna la disposizione del cpv. 2, circa l'estensione del diritto di voto ad altre persone.

Questa norma concerne però solo le persone domiciliate nel Cantone: non riguarda i cittadini domiciliati all'estero, per i quali, come si precisa a pagina 98 del rapporto, si intende impedire ai Cantoni di accordare il diritto di voto. Questa esclusione non ci sembra giustificata, anche se il rapporto ammette una riserva, a titolo transitorio, a favore del nostro Cantone. Noi riteniamo per contro che la Costituzione

debba prevedere espressamente la facoltà, per i Cantoni che lo desiderino, di estendere il diritto di voto ai loro cittadini residenti all'estero.

In via subordinata, proponiamo comunque che, nelle disposizioni transitorie, sia prevista la seguente norma: "In deroga all'art. 58 rimane riservata al Cantone Ticino la facoltà di disciplinare il diritto di voto in materia cantonale e comunale dei cittadini ticinesi all'estero che fanno parte di un fuoco iscritto nel registro dei fuochi di un Comune del Cantone".

3.3.1.2. Articolo 40: Organizzazione

L'innovazione qui proposta è quella di conferire la facoltà alla Confederazione di unificare il diritto procedurale: a questo proposito richiamiamo la già citata risposta del 21 giugno 1978 nella quale si consentiva "con la necessità di fissare a livello federale quelle norme di procedura che sono necessarie per l'applicazione del diritto materiale tanto per il diritto civile quanto per quello penale".

3.3.1.3. Articolo 41: Diritto di cittadinanza

Proponiamo lo stralcio del terzo capoverso, il quale risulta superfluo. Infatti, esso sarebbe stato necessario qualora, al cpv. 2, si fosse parlato di un privilegio derivante dal diritto di cittadinanza cantonale o comunale, e non di un

pregiudizio. Nulla impedendo che la legislazione cantonale preveda speciali diritti e doveri per i patrizi, non riteniamo opportuno che questa facoltà sia espressamente prevista dalla Costituzione.

3.3.2. CAPITOLO DUE:

RELAZIONI INTERCANTONALI E TRA CONFEDERAZIONE E CANTONI

Diamo il nostro consenso alle norme generali che regolano questo capitolo, ed in particolare all'obbligo di cooperazione esistente tra Cantoni e Confederazione e tra Cantoni.

In via particolare, segnaliamo quanto segue.

3.3.2.1. Articolo 43: Fedeltà confederale e cooperazione

Nello spirito che anima il progetto di revisione costituzionale, la cooperazione tra Cantoni deve essere intesa più come un elemento volontario che animi i membri della Confederazione, che quale elemento coercitivo, caduto dall'alto. Perciò il disciplinamento per legge da parte della Confederazione della cooperazione tra Cantoni vicini, sancito dal cpv. 3, è opportuno; qualora si volesse però estendere questo principio anche a Cantoni non vicini, bisognerebbe allora inserire il concetto dell'eccezionalità dell'intervento della Confederazione.

3.3.2.2. Articolo 46: Vigilanza federale

La vigilanza federale sull'applicazione del diritto è indispensabile; riteniamo però opportuno che questo concetto sia inteso nel senso che la Confederazione deve preoccuparsi dei risultati dell'applicazione del diritto e non dei singoli interventi che sono svolti dai Cantoni. In altre parole, l'intervento della Confederazione deve essere di tipo globale, e non di tipo analitico.

3.3.2.3. Articolo 47:

Protezione dell'ordine costituzionale e dei Cantoni

La regolamentazione di questa norma è delicata da parecchi punti di vista, come hanno del resto dimostrato le discussioni antecedenti la recente votazione federale in merito alla creazione di una polizia federale di sicurezza. Infatti, l'intervento della Confederazione deve essere limitato ai casi veramente eccezionali, e inoltre esso non deve costituire un'ingerenza nelle competenze dei Cantoni. In questo ordine di idee, ci sembra che la formulazione del progetto (ad esempio il cpv. 3, che riteniamo debba essere stralciato) sia ambigua, e che non dia le necessarie garanzie.

Riteniamo che questo articolo vada riveduto, proponendo ai fini della discussione una possibile formulazione: "La Confederazione protegge l'ordine costituzionale dei Cantoni, quando l'ordine interno sia gravemente minacciato o turbato e i Cantoni non siano in grado di preservarlo da sé. Si demanda alla legge la determinazione dei casi".

Ci sembra che, in questa materia particolarmente delicata, sia opportuna una legge federale che precisi i casi di possibile intervento, sempre a titolo eccezionale.

3.3.3. CAPITOLO TRE:

RESPONSABILITA' DELLA CONFEDERAZIONE E DEI CANTONI

Sulla scorta di quanto detto nelle considerazioni generali all'inizio di questa seconda parte, ribadiamo che è sicuramente giusta e opportuna una nuova impostazione del problema dei rapporti tra Confederazione e Cantoni, e della ripartizione delle relative competenze, o, per usare il nuovo termine, responsabilità. Infatti riteniamo abbondantemente superata la normativa, il cui principio è fissato all'art. 3 dell'attuale Costituzione, e le cui conseguenze sono poi state successivamente determinate dalle modificazioni costituzionali nel frattempo subentrate.

L'introduzione del concetto di "responsabilità" come attribuzione del diritto e del dovere di prendere i provvedimenti necessari a realizzare i compiti, non solo dal punto di vista della legislazione, è opportuna.

L'affermazione di questo concetto non può però escludere una indicazione, nella Costituzione, del catalogo delle responsabilità attribuite alla Confederazione e di quelle attribuite ai Cantoni: correttamente il testo proposto giunge a questa soluzione. Laddove esso, invece, presenta una certa ambiguità, pericolosa per la sicurezza giuridica e non corrispondente,

secondo noi, alla nozione di federalismo anche modernamente intesa, è all'art. 52, che tratta delle responsabilità che potrebbero essere definite "comuni". A questo proposito riteniamo che il passaggio di queste responsabilità dai Cantoni alla Confederazione non possa avvenire unicamente in via legislativa, come alla proposta del progetto, ma debba avvenire secondo il criterio classico e collaudato della modifica costituzionale. E' questa una garanzia che ci sembra imprescindibile nel nostro ordinamento federalistico.

Di conseguenza, alla luce di queste considerazioni, proponiamo una diversa sistemática di questo capitolo, e cioè:

- la disposizione di apertura (art. 48) deve essere immediatamente seguita dall'art. 53 che concerne il rispetto dell'autonomia cantonale: collocato prima dell'elencazione delle responsabilità della Confederazione, questo articolo acquista maggior rilevanza, e determina con maggior efficacia il quadro dell'intervento dell'autorità federale, e i limiti della sua azione;
- dopo gli art. 49 e 50, che parlano delle responsabilità della Confederazione, va messa una sola disposizione (creata dalla fusione degli attuali art. 51 e 52) che prescriva che i Cantoni sono responsabili a titolo principale nei campi che la Costituzione non dichiara di responsabilità principale della Confederazione. A questa precisazione generale potrebbe poi seguire l'elenco, integrando quello dell'art. 51 con quello dell'art. 52. Quale terzo capoverso si potrebbe riprendere il cpv. 2 dell'art. 51 che specifica le competenze della Confederazione nei campi riservati principalmente ai Cantoni.

Schematicamente la nostra proposta si configura come segue:

A: art. 48

B: art. 53

C: art. 49

D: art. 50

E: cpv. 1 dell'art. 52, a parte la frase "salvo diversa disposizione delle leggi federali"

cpv. 2: elenco di responsabilità da ricavare dal cpv. 1 e dal cpv. 2 dell'art. 52

cpv. 3: cpv. 2 dell'art. 51

cpv. 4: cpv. 3 dell'art. 51.

Di conseguenza, riprendendo il testo del progetto con le modificazioni da noi proposte, il capitolo 3 assumerebbe la seguente stesura:

Art. 48: Nozione di responsabilità

La responsabilità per i compiti dello Stato incombe alla Confederazione o ai Cantoni.

Essa implica il diritto e il dovere di prendere provvedimenti appropriati per l'adempimento dei compiti dello Stato.

Art. 49: Rispetto dell'autonomia cantonale

La Confederazione, quando legifera o comunque agisce, preserva l'autonomia dei Cantoni nella misura compatibile con l'adempimento dei compiti dello Stato.

I Cantoni attuano il diritto federale in quanto non sia necessario che la Confederazione stessa vi provveda.

Art. 50: Affari esteri

La Confederazione è responsabile delle relazioni con l'estero. Nei loro settori di responsabilità, i Cantoni possono concludere accordi con l'estero su questioni di vicinato. Essi agiscono sotto la vigilanza della Confederazione e, ove questa lo ritenga necessario, con sua mediazione.

Art. 51: Responsabilità principale della Confederazione

La Confederazione è responsabile a titolo principale dei campi seguenti:

a. ...

o. ...

I Cantoni possono agire in questi campi se le leggi federali non lo escludono.

Art. 52: Responsabilità principale dei Cantoni

I Cantoni sono responsabili dei campi che la Costituzione non dichiara di responsabilità principale della Confederazione.

Si tratta in particolare dei campi seguenti:

a. ordine pubblico

b. assistenza pubblica

c. ospedali e altre istituzioni sanitarie

d. scuola e istruzione

e. relazioni tra Stato e Chiesa

- f. ordinamento regionale e locale del territorio
- g. strade
- h. utilizzazione delle acque pubbliche e delle ricchezze del sottosuolo
- i. protezione della salute
- l. protezione dell'ambiente, del paesaggio e dei luoghi abitati
- m. promuovimento della cultura
- n. promuovimento della ricerca, della scienza e dell'arte
- o. università
- p. formazione professionale.

In questi campi la Confederazione può:

- a. emanare leggi quadro per stabilire esigenze minime e assicurare la coordinazione intercantonale;
- b. in singoli caso, creare essa stessa istituzioni.

Per le sue esigenze in materia di sicurezza, la Confederazione può avvalersi di forze di polizia cantonali.

Tenuto conto della sistematica sopra proposta, facciamo rilevare quanto segue alle singole disposizioni.

3.3.3.1. Articolo 48: Nozione di responsabilità

La definizione del concetto di responsabilità ci sembra soddisfacente, come già precedentemente affermato.

3.3.3.2. Articolo 49: Affari esteri

L'attuale competenza della Confederazione deve ovviamente essere mantenuta. Tuttavia non si può ignorare che ogni trattato internazionale ha rilevanza per i Cantoni: di conseguenza si propone che anche gli stessi siano considerati. Da un profilo pratico ciò può avvenire, ad esempio, mediante una maggior informazione da parte del Consiglio federale o del Dipartimento politico ai Cantoni, mediante una consultazione degli stessi, mediante un maggior inserimento nei gruppi di lavoro per l'elaborazione di trattati internazionali di rappresentanti di governi cantonali e una maggior partecipazione di questi nelle delegazioni chiamate a rappresentare la Svizzera all'estero per la conclusione di trattati.

Alla luce di quanto sopra, proponiamo che, al cpv. 1, sia inserito il concetto della collaborazione dei Cantoni.

Per quanto concerne il cpv. 2, è opportuno introdurre un accenno alla formazione di commissioni consultive permanenti intercantonali per lo studio dei trattati con l'estero.

Infine, visto che la questione dei rapporti tra Chiesa e Stato è lasciata ai Cantoni, a titolo di studio si potrebbe esaminare di lasciare agli stessi la competenza per quanto concerne queste relazioni anche in campo internazionale, con riserva di ratifica da parte della Confederazione.

3.3.3.3. Articolo 50

Responsabilità principale della Confederazione

Chiediamo che gli art. 50, 51 e 52 siano rielaborati in funzione di quanto da noi esposto in termini generali a pag. 5. Ciò significa che devono essere definite con maggiore precisione le competenze della Confederazione, senza che ciò implichi un carattere "principale" di esse, poichè sarà sempre possibile alla legislazione federale delegare ai Cantoni funzioni anche nell'ambito di queste competenze. Tutto quanto non specificato nell'ambito delle competenze federali va assegnato ai Cantoni.

In relazione a quanto detto sui diritti sociali, potrebbe apparire logico inserire, tra le responsabilità principali della Confederazione, nella misura in cui non è previsto che essa li attui direttamente (ad esempio per l'AVS, l'assicurazione invalidità, ecc.) la sua facoltà di promouvimento e di vigilanza affinché questi diritti sociali siano realizzati per la parte che attiene ai Cantoni o ai Comuni. Riteniamo comunque che questo problema possa essere adeguatamente risolto con una norma da prevedersi all'art. 56, nell'ambito della perequazione finanziaria, sulla quale torneremo.

Per quanto concerne la politica energetica (lettera h) ci si chiede se non sia più opportuno dare la responsabilità principale ai Cantoni, con la facoltà per la Confederazione di emanare leggi quadro. Infatti, attualmente, la politica delle forze idriche è ad esempio di competenza dei Cantoni, e non si vede per quale motivo essa dovrebbe essere trasferita alla Confederazione. E' comunque riservata la nostra presa di posizione sulla concezione globale dell'energia.

Per quanto attiene alla lettera l, concernente la pianificazione del territorio, si trova una norma corrispondente all'art. 51 lett. f), che dà la responsabilità principale ai Cantoni per "l'ordinamento regionale e locale del territorio": questi due concetti devono essere meglio chiariti e meglio differenziati.

3.3.3.4. Articolo 51: Responsabilità principale dei Cantoni

Un problema che dovrà essere maggiormente chiarito è quello dell'utilizzazione delle acque pubbliche e della ricchezza del sottosuolo, di cui è tratto alla lett. h). In questo campo, infatti, già attualmente parecchie competenze sono nelle mani della Confederazione. Queste ultime dovrebbero rimanere, considerato pure l'aspetto finanziario del problema. Si richiamano del resto gli art. 24 e 24 bis dell'attuale Costituzione.

3.3.3.5. Articolo 52: Responsabilità negli altri campi

Come affermato nelle considerazioni generali, questo articolo dovrebbe scomparire, conglobato nell'art. 51. In ogni caso, riteniamo che il trasferimento delle responsabilità dai Cantoni alla Confederazione possa avvenire solo in forma costituzionale e non mediante una legge federale.

3.3.3.6. Articolo 53: Rispetto dell'autonomia cantonale

Per i motivi già espressi, ci sembra che questo articolo, che fissa i principi della collaborazione tra Confederazione e Cantoni avuto riguardo all'autonomia cantonale, debba precedere le norme che stabiliscono la ripartizione della responsabilità.

3.3.4. CAPITOLO QUATTRO

ORDINAMENTO FINANZIARIO

Questo capitolo è una diretta conseguenza della nuova impostazione che si è voluta dare al problema dei rapporti tra Confederazione e Cantoni: del nuovo tipo di federalismo previsto, si tirano qui le conseguenze finanziarie. E' chiaro pertanto che questo capitolo assume una importanza politica, prima che di ordine finanziario.

D'altra parte, per poter esprimere un parere definitivo su questo capitolo, è opportuno conoscere dapprima, con sufficiente precisione, le conseguenze anche quantitative che comporterebbe il nuovo assetto finanziario. Di conseguenza, le osservazioni che seguono devono essere considerate di natura preliminare, e quindi suscettibili di un ulteriore approfondimento.

Quale prima considerazione, ci sembra da sottolineare come fatto estremamente positivo che il regime finanziario della Confederazione diventi finalmente definitivo, togliendo quella situazione assai singolare dei regimi finanziari provvisori inseriti nell'attuale Costituzione.

Per quanto concerne la nuova struttura proposta, essa modifica in modo certo sensibile il sistema federativo attuale: è una modificazione, che, in via generale, approviamo.

La nuova normativa si caratterizza in questo senso soprattutto sulle seguenti questioni:

- l'imposta sulle persone giuridiche
- l'armonizzazione fiscale
- la perequazione finanziaria.

3.3.4.1. L'imposta sulle persone giuridiche

Il suo trasferimento, previsto dalla lett. g) dell'art. 54, dai Cantoni alla Confederazione, rappresenta il superamento definitivo del principio della ripartizione tradizionale, secondo il quale alla Confederazione competevano le imposte indirette, al Cantone le imposte dirette. Questo superamento corrisponde del resto alle necessità dell'economia attuale, in quanto dà alla Confederazione la possibilità di operare sul piano congiunturale con nuovi strumenti fiscali, e quindi in modo più efficiente.

D'altro canto, questo passaggio ha sicuramente delle conseguenze sulla politica di promuovimento economico nei singoli Cantoni: il passaggio dell'imposta sulle persone giuridiche alla Confederazione non potrà essere del tutto compensato con altri strumenti, quali il sussidiamento a nuove imprese, ecc. I Cantoni indubbiamente perdono una possibilità per attirare determinate industrie sul loro territorio. Inoltre, non sono da sottovalutare le conseguenze attinenti alla "doppia imposizione economica".

In conclusione, e richiamando le considerazioni già svolte sull'importanza del federalismo e sul tipo di nuovo federalismo che dovrà reggere il nostro paese, riteniamo che sia indispensabile lasciare ai Cantoni la loro autonomia nel settore fiscale.

3.3.4.2. L'armonizzazione fiscale

Questo problema è affrontato in modo deciso dal proposto ordinamento finanziario, tanto è vero che esso propone di togliere determinate competenze ai Cantoni.

Le disposizioni proposte ci trovano comunque consenzienti, a parte la riserva sopra formulata, in quanto riteniamo che si deve procedere con la sufficiente energia per togliere determinate discrepanze che non possono essere ulteriormente tollerate, e per impostare su basi chiare e solide l'avvenire finanziario ed economico del paese, in tutte le sue componenti. In particolare, riteniamo che la potenzialità fiscale in ogni Cantone debba essere adeguatamente realizzata.

L'attuale situazione, nella quale alcuni Cantoni conoscono determinate imposte, sconosciute da altri, non è sicuramente soddisfacente dal profilo istituzionale. Di conseguenza diamo la nostra adesione ai principi fissati dal progetto di revisione costituzionale, ritenuto che essi saranno poi messi in pratica dalla legislazione. In questa sede, potrà essere esaminato il problema delle aliquote massime e minime, che non va, secondo noi, risolto in via costituzionale.

3.3.4.3. La perequazione finanziaria

La definizione di questo settore è sicuramente più importante in via legislativa, e nella pratica attuazione, che non nei principi costituzionali, forzatamente generici. Le norme qui proposte indicano comunque la nuova impostazione che si vuole

instaurare nei rapporti tra Confederazione e Cantoni, da noi condivisa con le riserve già menzionate. In ogni caso, al fine di stabilire i criteri per la perequazione, si dovrà operare, in modo che essi tengano adeguatamente conto delle differenze non solo economiche, ma anche culturali, tra i vari Cantoni.

3.3.4.4.1. Articolo 54: Tributi federali

Siamo d'accordo sull'attribuzione alla Confederazione dei tributi menzionati alle lettere a) b) d) e) f) h) i) k) l) m) e n).

Per quanto concerne la lettera c) facciamo osservare che, citando espressamente l'alcool e il tabacco nei beni voluttuari, si può dare l'impressione errata di voler imporre solo quei prodotti che possono essere dannosi alla salute: il senso della disposizione dovrebbe essere invece di poter estendere l'imposizione ad altri beni voluttuari.

Per quanto concerne la lettera c) cf. 2 si formula una riserva per quanto concerne l'imposta sulle acque (attualmente di competenza cantonale).

Infine, per i cosiddetti "tributi dirigisti" previsti alla lettera l), si richiama la necessità di una migliore definizione degli stessi.

3.3.4.4.2. Articolo 55: Tributi cantonali

Al cpv. 1, "inserire persone fisiche e giuridiche", per quanto concerne la prima frase del cpv. 2, dovrà emergere chiaramente la competenza dei Cantoni di riscuotere determinati tributi, nella misura in cui tale competenza non sia espressamente devoluta alla Confederazione.

Proponiamo poi lo stralcio della seconda frase del cpv. 2, riguardante la riserva dell'imposizione fiscale delle persone giuridiche da parte delle chiese, in quanto non riteniamo che una disposizione di questo genere debba figurare nella Costituzione.

Inoltre, ci sembra opportuno che, in questo articolo o in una nuova disposizione immediatamente successiva, si faccia un accenno alle imposte percepite dai Comuni (o, a dipendenza della relativa Costituzione cantonale, da altri enti pubblici locali, quali regioni, distretti, ecc.). Sembra infatti importante garantire ai Comuni la loro sovranità fiscale, sia essa diretta oppure derivata, secondo l'ordinamento del Cantone cui appartengono.

3.3.4.4.3. Articolo 56: Parequazione finanziaria

Ci riferiamo alla considerazione svolta nell'ambito dell'art. 50, per sottolineare come la parequazione finanziaria abbia quale primo compito quello di realizzare, cioè di rendere passibili di esecuzione, i diritti sociali.

Proponiamo pertanto che, al cpv. 4, la disposizione sia completata nel senso che: "La Confederazione può concedere sussidi ai Cantoni per la realizzazione dei diritti sociali, e per l'adempimento di compiti ch'essa loro affida, ...".

Al cpv. 6 riteniamo che sarebbe più esatto parlare di "piano finanziario", in quanto non è possibile imporre ai Cantoni i metodi da seguire, ma solo i risultati da ottenere.

Infine, sottolineiamo l'esigenza che la Confederazione e i Cantoni siano in possesso di dati stabiliti in modo uniforme per tutto il settore pubblico, e ciò per una elementare esigenza di chiarezza nell'intervento.

3.4. PARTE TERZA:

ORGANIZZAZIONE DELLA CONFEDERAZIONE

Questa è la parte che meno si discosta dalla situazione attuale. Le istituzioni politiche della Svizzera, collaudate da ormai quasi un secolo e mezzo, e perfezionate da successivi interventi di ordine costituzionale o legislativo, non escono in modo sostanzialmente difforme da come si presentano ora.

Ciò non toglie che un esame a sapere se un radicale mutamento del nostro assetto istituzionale entri in linea di conto, debba pur essere eseguito, se non altro per convincerci della opportunità di mantenere l'attuale sistema.

E' ovvio che un sostanziale mutamento istituzionale ci porterebbe verso regimi politici che, sempre nel quadro della democrazia, sono prerogativa di altri Stati, e che non sono mai

stati praticati nel nostro paese, nè in sede federale, nè nei singoli Cantoni.

Pensiamo, segnatamente, al sistema presidenziale, in uso negli Stati Uniti, e, con una struttura diversa, in Francia; pensiamo, d'altra parte, al sistema parlamentare, nella sua accezione classica come praticato in Inghilterra, o in forme che si riconducono pure al principio del Governo espressione del Parlamento, in funzione di una determinata maggioranza, come praticato in Italia e in parecchi altri Stati europei.

Questi due sistemi, che presentano loro peculiari caratteristiche a dipendenza dell'evoluzione storica che si è registrata nei paesi che li praticano, presentano aspetti positivi e negativi, che non è il luogo qui di citare. Anche perchè non crediamo metta conto una disamina approfondita della tematica. In primo luogo, la storia della Confederazione Svizzera è profondamente diversa da quella di tutti gli altri paesi democratici, come unanimemente riconosciuto in tutti i testi di diritto istituzionale comparato, per cui è difficilmente pensabile che un sistema politico totalmente diverso possa essere recepito in modo positivo nel nostro paese. In secondo luogo, il sistema federalista, pure nato da un'evoluzione storica di parecchi secoli, si accompagna intimamente al nostro sistema di governo e difficilmente potrebbe inserirsi in un altro contesto (l'esempio di altre nazioni, come gli Stati Uniti, dove il federalismo si accompagna al sistema presidenziale, non intacca la sostanza di questa asserzione). Infine, non si vede quale sostanziale miglioramento potrebbe apportare nelle nostre istituzioni l'adozione di un altro regime istituzionale: il funzionamento sia del sistema presidenziale sia del sistema parlamentare, come ci viene proposto da altri Stati,

non è privo di inconvenienti e lacune, ad esempio circa la stabilità politica, e i rapporti tra esecutivo e legislativo: la loro adozione in Svizzera non sembra suscettibile di risolvere automaticamente i nostri problemi di funzionamento della democrazia.

In definitiva, le caratteristiche del nostro paese, quale la sua estensione, la sua situazione geografico-economica, la suddivisione in stirpi, ci induce a ritenere che l'attuale sistema di governo collegiale, con un esecutivo stabile, cioè non diretta espressione di una maggioranza parlamentare, debba essere mantenuto. Riteniamo pure che il maggiore dinamismo che appare necessario nella vita delle istituzioni svizzere, per superare quell'immobilismo che sembra ormai caratterizzarla, e per attenuare quell'incomprensione tra governati e governanti cui si alludeva nelle pagine introduttive di questo documento, si debba tentare di raggiungerlo nell'ambito del sistema attuale, apportando allo stesso i necessari correttivi, parecchi dei quali possono sicuramente essere contenuti già nelle modifiche che sono proposte dal progetto di nuova Costituzione. Occorre poi considerare altresì che il funzionamento delle istituzioni non deriva esclusivamente dal dettato costituzionale, ma si fonda ancora maggiormente sulla concreta ed effettiva messa in esecuzione del quadro istituzionale.

Comunque è da rilevare che parecchie delle novità qui proposte sono tutt'altro che di scarso momento: qualora esse fossero introdotte, potrebbero permettere un sensibile miglioramento nell'ambito del tradizionale sistema politico svizzero.

3.4.1. CAPITOLO UNO:

POPOLO E CANTONI

Ci soffermiamo sulle principali proposte di innovazione contenute nel progetto, dando per approvate le norme che non fanno oggetto di particolare commento.

3.4.1.1. Articolo 57: Aveni diritto di voto

Riteniamo che non sia opportuno togliere il diritto di voto alle persone interdette per infermità o debolezza mentali (concetti d'altronde molto vaghi e indeterminati), in quanto non necessariamente chi è colpito da infermità o debolezza mentali non ha la capacità di discernimento per capire la portata del suo voto. Del resto, secondo una risoluzione del Consiglio d'Europa, determinante può essere solo la capacità di discernimento. L'accoglimento di questa proposta costituirebbe il punto di arrivo dell'evoluzione storica che ha gradualmente eliminato ogni motivo di esclusione (per censo, per sesso, ecc.).

3.4.1.2. Articolo 60: Elezioni

Tre sono i problemi sui quali intendiamo prendere posizione.

In primo luogo, il modo di elezione del Consiglio degli Stati.

Pur apprezzando le ragioni della proposta principale, che istituisce il sistema proporzionale, riteniamo che le ragioni che

discendono dal sistema federalistico siano preponderanti: in quanto loro diretti rappresentanti, i Cantoni devono poter scegliere liberamente il sistema di elezione degli stessi. Si aggiunga che, soprattutto qualora rimanesse in vigore l'attuale numero di due deputati per Cantone, il sistema proporzionale perderebbe parecchio significato. Optiamo quindi per la variante.

La variante ci sembra pure più soddisfacente per quanto attiene al circondario elettorale: non ci sembra che sussistano ragioni valide per allontanarsi dal concetto di Cantone quale circondario elettorale. Si aggiunga che, così facendo, si renderebbe più difficile la rappresentanza al Consiglio nazionale a determinate minoranze.

In terzo luogo, riteniamo inutile il cpv. 3, secondo il quale sono escluse le elezioni tacite: pur riconoscendo l'aspetto negativo delle elezioni tacite, riteniamo che un'eventuale carenza di vivacità politica non si può risolvere con una norma costituzionale; d'altronde, qualora i candidati non superassero il numero degli eleggendi, le elezioni perderebbero ogni e qualsiasi significato.

3.4.1.3. Articolo 62: Referendum facoltativo

La novità consiste nel prevedere la possibilità di chiedere il referendum da parte di tre parlamenti cantonali (finora, art. 89 attuale Costituzione, otto Cantoni). Se questa disposizione può essere valutata positivamente per la facoltà concessa ai Cantoni, si deve però anche far rilevare che,

da un certo profilo, l'istituto del referendum è un diritto popolare, da esercitarsi piuttosto dai cittadini che non dai Cantoni. Inoltre, qualora fosse accettata l'impostazione da noi precedentemente proposta nel senso che il trasferimento di responsabilità dai Cantoni alla Confederazione può avvenire solo mediante modificazione costituzionale (referendum obbligatorio) l'innovazione potrebbe perdere parte delle sue ragioni. Si pone perciò il problema a sapere se non debba essere aumentato il numero di parlamenti cantonali abilitati a esercitare il referendum facoltativo.

3.4.1.4. Articolo 63: Accertamento dell'esito delle votazioni

Per le ragioni che saranno più compiutamente esposte in sede di esame dell'art. 77, riteniamo che l'attuale statuto valevole per i semi-cantoni debba essere mantenuto anche nella nuova Costituzione, pur riconoscendo agli stessi la qualifica di Cantone. Proponiamo pertanto, al cpv. 4, che l'elencazione dei Cantoni il cui voto conta per metà sia completata con l'indicazione di Basilea Città e Basilea Campagna.

3.4.1.5. L'iniziativa (articoli 64, 65 e 66)

Riteniamo del tutto auspicabile, per i motivi abbondantemente esposti nel rapporto, l'introduzione dell'iniziativa legislativa, al fine soprattutto di non infarcire la Costituzione con disposizioni che hanno tipico carattere di leggi.

Riteniamo pure che la proposta principale, che prevede la presentazione di un unico tipo di iniziativa, lasciando all'Assemblea federale la facoltà di determinare se la materia trattata esige la forma della Costituzione o della legge, sia un'innovazione molto importante e soddisfacente. La variante presenta un sistema troppo complicato e macchinoso, già per il fatto che i due tipi di iniziativa prevederebbero un numero diverso di firme. Ci sarebbe il pericolo che, ad esempio, per evitare di dover raccogliere 100'000 firme, una materia che esige una modifica costituzionale sia presentata sotto forma di legge, da cui le difficoltà di interpretazione e i conflitti che potrebbero sorgere tra i proponenti e l'Assemblea federale. La proposta principale per contro è chiara, e non conferisce, come eventualmente si paventa a torto, eccessive competenze al Parlamento. Eventualmente, è da vedere se la norma dell'art. 66 cpv. 3 non leda eccessivamente il sistema bicamerale.

3.4.1.6. Articolo 68: Partiti politici

Il riconoscimento costituzionale dei partiti politici è opportuno, e trova il nostro consenso.

Dovrebbe però essere riveduto il cpv. 3, concernente le condizioni per l'erogazione di prestazioni ai partiti da parte dello Stato. Proprio per valorizzare il riconoscimento dei partiti politici, e per dar modo a tutti, anche ai più piccoli, di poter operare con un minimo di fondi, proponiamo che si prescindano dalla condizione che prevede un numero minimo di seggi nel Consiglio nazionale. Questo capoverso potrebbe trovare, secondo i nostri intendimenti, la seguente formulazione:

"Qualsiasi prestazione a un partito politico è subordinata alla condizione che esso sia organizzato secondo principi democratici e renda pubblicamente conto dell'origine e dell'impiego dei suoi fondi". Con ciò proponiamo di togliere il giudizio, fatalmente soggettivo, sull'azione di un partito. Oppure, questo giudizio potrebbe essere lasciato, a condizione che non comprenda una valutazione sulle proposte politiche, ma solo sui metodi di azione interni e esterni.

3.4.1.7. Articolo 69: Consultazione

Riteniamo che non si possa mettere sullo stesso piano i Cantoni, i partiti politici e gli altri gruppi. Tra i primi e i secondi deve essere prevista una differenziazione, circa le modalità della consultazione.

Proponiamo pertanto la suddivisione del cpv. 1 in due capoversi:

- nel primo si direbbe che i Cantoni sono consultati in forma appropriata nel corso della preparazione della legislazione;
- nel secondo si direbbe che la consultazione può estendersi ai partiti politici nonché ai gruppi e alle organizzazioni ed altre cerchie interessate.

3.4.2. CAPITOLO DUE:

AUTORITA' FEDERALI

3.4.2.1. Sezione 1: Disposizioni generali

Le norme qui contenute non danno adito a particolari osservazioni.

Potrebbe eventualmente essere esaminato il problema della incompatibilità, riferito soprattutto ai parlamentari, per quelle persone che sono diretta espressione di gruppi economici, quali consiglieri di amministrazione di grosse società, ecc. D'altra parte, appare difficile risolvere questo problema in via costituzionale, senza creare situazioni di disparità di trattamento, che d'altronde nulla muterebbero a una realtà determinata dalle contingenze di fatto.

Per quanto concerne le lingue ufficiali (art. 74), risulta un dato di fatto la preminenza della lingua tedesca non solo su quella italiana, ma anche su quella francese. Richiamando le osservazioni già svolte circa l'esistenza delle stirpi e la loro salvaguardia, si insiste sul fatto che la norma costituzionale dovrà comportare una migliore protezione di tutte le lingue, in sede ufficiale e al di fuori della stessa.

3.4.2.2. Sezione 2: Assemblea federale

3.4.2.2.1. Composizione

Il grosso problema è costituito dalla configurazione del Consiglio degli Stati. Questa Camera, destinata a rappresentare i Cantoni, costituisce un problema per quanto attiene alla rappresentanza politica nel suo seno, o meglio alla rappresentanza dei partiti; in particolare il partito socialista risulta nettamente sotto-rappresentato rispetto alla sua forza elettorale.

Non riteniamo però che questo problema possa essere risolto con accorgimenti, quali l'aumento del numero di deputati per i Cantoni più popolosi, o l'introduzione del sistema proporzionale per l'elezione dei deputati. Tutta la problematica è determinata dalla presenza stessa di questa Camera, che spesso volte, più che una funzione di difesa del federalismo, esercita una funzione di freno nei confronti della Camera bassa. D'altra parte, nell'ottica e secondo la logica del sistema federalista, è impensabile pensare ad una soluzione drastica e cioè all'abolizione del Consiglio degli Stati.

Esso va pertanto accettato, nè si vede quale correttivo, rispetto alla situazione odierna, potrebbe modificare la situazione politica.

Per queste considerazioni riteniamo che sia più opportuno il mantenimento della situazione attuale. Infatti, l'eventuale aumento potrebbe avere un che di arbitrario, dal momento che si assumerebbe un determinato criterio, la popolosità, a discapito di altri criteri, cioè quelli che hanno portato alla situazione attuale. A questo proposito, potrebbe entrare in considerazione una più adeguata rappresentanza, nella Camera alta, delle stirpi. Per cui, riservata quest'ultima considerazione, ci sembra opportuno mantenere la deputazione di due rappresentanti per Cantone, salvo gli attuali semi-

Cantoni. Ciò vale anche per Basilea-Città e Basilea-Campagna: anche qui, il criterio della popolazione e della potenzialità economica non ci sembra sufficiente a determinare un aumento dei loro rappresentanti.

D'altra parte, facciamo rilevare l'inopportunità di una soluzione che porti a una modificazione dell'attuale proporzione tra le tre stirpi, per quanto concerne il Consiglio degli Stati, con conseguente indebolimento delle minoranze. Ora, sia l'aumento a tre deputati per i Cantoni più popolosi (pur ammettendo che il Ticino sia tra gli stessi), sia l'aumento della rappresentanza dei due Basilea, avrebbe quale conseguenza una modificazione delle attuali proporzioni nella Camera alta. Non pensiamo che ciò sia opportuno.

3.4.2.2.2. Competenze

Condividiamo in particolare il nuovo ordinamento circa il diritto di urgenza, nel senso che è abolita la soluzione "extra-costituzionale".

Per quanto concerne l'art. 82, analogamente a quanto deciso all'art. 31, ci pronunciamo in favore della variante. A questo proposito, occorre però definire chiaramente la natura giuridica di questi piani: sono essi assimilabili puramente e semplicemente a una legge federale, oppure costituiscono qualcosa d'altro? (Questi piani possono essere impugnati per incostituzionalità a' sensi dell'art. 109?)

3.4.2.2.3. Struttura e procedura

L'unica questione che ha attirato la nostra attenzione è quella relativa all'Ombudsmann (art. 89). A questo proposito richiamiamo la risposta da noi presentata il 28 febbraio 1978, nell'ambito della procedura di consultazione circa il progetto di legge federale sull'Ombudsmann federale. Siamo perplessi sulla opportunità di definire questa figura in via costituzionale: d'altra parte anche il Dipartimento federale, nel commento al progetto di legge, manifestava la sua preferenza per la soluzione in via legislativa.

In ogni caso, non ci sembra esatto definire l'Ombudsmann quale "mandatario" dell'Assemblea federale; che essa sia l'autorità di nomina, è giusto, ma che l'Ombudsmann debba agire per suo conto, non ci sembra giuridicamente corretto.

3.4.2.3. Sezione 3: Consiglio federale

Condividendo il ribadito principio della collegialità del nostro esecutivo (art. 94), presentiamo le seguenti considerazioni.

3.4.2.3.1. Composizione

Il numero dei membri del Consiglio federale è una delle grosse questioni che dovrà essere risolta dalla nuova Costituzione federale.

Innanzitutto non possiamo condividere l'impostazione tra le due soluzioni proposte, nel senso che la variante, che prevede un aumento dell'esecutivo a undici membri, è strettamente connessa con l'introduzione del Dipartimento presidenziale. Riteniamo infatti che sia senz'altro possibile un aumento del Consiglio federale, senza per questo necessariamente introdurre questa nuova configurazione della presidenza.

A questo proposito, dobbiamo dirci contrari, in ogni caso, all'introduzione del Dipartimento presidenziale: esso rischia di far cambiare completamente il concetto attuale dei rapporti fra Parlamento e Governo, e potrebbe introdurre di soppiatto un avvicinamento al sistema parlamentare, nel senso che la votazione sul presidente della Confederazione potrebbe, di fatto, essere intesa come l'adesione della maggioranza parlamentare a un determinato programma. Inoltre, il fatto di prevedere un presidente del Governo eletto per due anni, con facoltà di essere rieletto per ugual periodo (in totale quattro anni di presidenza), arrischia di creare nel nostro esecutivo una figura preminente, un personaggio al di sopra degli altri, il che sarebbe contrario al nostro principio di collegialità.

Detto questo, postuliamo però decisamente un aumento dei membri dell'esecutivo federale. Vista l'evoluzione dell'amministrazione federale, e il continuo aumento delle incombenze, con relativo aumento della burocrazia, ai nostri giorni appare che sette membri dell'esecutivo sono troppo pochi, anche perchè si sono ormai creati dei dipartimenti-mosaico, dalle molteplici competenze. Di conseguenza gli impegni di un consigliere federale arrischiano di non permettergli di esaminare in profondità anche le questioni essenziali, nonchè di fargli perdere una visione generale della parte amministrativa che gli è attribuita:

per cui di fronte al Parlamento egli può presentarsi sostenendo opinioni che sono più la manifestazione del pensiero dei responsabili amministrativi che non di una visione politica delle cose.

Inoltre, l'aumento dei membri dell'esecutivo avrebbe conseguenze positive sulla questione della rappresentanza delle tre stirpi nel Consiglio federale, facilitando in particolare la presenza di un rappresentante di lingua italiana nel Governo.

Infine non possiamo condividere l'opinione secondo la quale il principio della collegialità non potrebbe più essere attuato aumentando il numero dei consiglieri federali. Del resto, la questione è già stata esaminata, escludendo la soluzione dei sotto-segretari, che era stata in un primo tempo ventilata.

Di conseguenza, proponiamo un aumento dei membri del Consiglio federale a undici, eventualmente a nove, facendo astrazione dal Dipartimento presidenziale.

Il testo proposto prescinde dalla disposizione dell'attuale art. 96 della Costituzione, secondo il quale da un Cantone non può emanare più di un consigliere federale. Possiamo essere d'accordo con questa proposta, già per il fatto che il criterio dell'origine, oggi determinante, risulta superato da un'evoluzione sociale che implica parecchi spostamenti da un Cantone all'altro: si potrebbe eventualmente fissare il concetto di domicilio. Non vorremmo comunque che questa

innovazione portasse a un predominio continuo di alcuni Cantoni, che potrebbero determinare per un periodo di tempo relativamente lungo una formazione governativa non equamente distribuita tra le varie regioni.

3.4.2.3.2. Competenze

Vi sono unicamente delle osservazioni di dettaglio.

In primo luogo, all'art. 97, il termine di "vigilanza federale" (lett. e) deve essere intesa unicamente nel senso della garanzia costituzionale.

In secondo luogo, visto l'art. 69, sembra inutile la disposizione prevista all'art. 99, che, eventualmente, potrebbe essere ripreso come lett. i) all'art. 97. Inoltre, non ci sembra da escludere la delega ai dipartimenti per la procedura preliminare della legislazione.

Proponiamo pure una modificazione dell'art. 100 cpv. 2, nel senso che vi sia un richiamo alla clausola generale di polizia come espressa all'art. 23 cpv. 2; inoltre la possibilità di intervento del Consiglio federale deve essere ulteriormente ristretta, e in ogni caso la durata di un anno per la validità delle ordinanze risulta eccessiva.

All'art. 103, ci sembra opportuno prevedere un'estensione della giurisdizione amministrativa per quanto riguarda la protezione dei diritti fondamentali.

3.4.2.4. Sezione 4:

Amministrazione federale, cancelleria federale e
altri organi

Non abbiamo particolari osservazioni.

3.4.2.5. Sezione 5: Tribunale federale

Il progetto presenta qui una delle più importanti innovazioni, e cioè l'introduzione del controllo di costituzionalità da parte del Tribunale federale.

Questa innovazione ci trova consenzienti, sia nel principio, sia nelle modalità, cioè nel fatto che questa giurisdizione costituzionale è esercitata nell'ambito dell'applicazione di una legge.

I dubbi e le perplessità che in altri Stati ha suscitato l'istituzione di una corte costituzionale, o comunque la competenza data al tribunale supremo di procedere a un controllo costituzionale delle leggi, non sono tali da intaccare il principio, che indubbiamente fornisce un'ulteriore garanzia, da un profilo democratico, a tutti i cittadini. Non ci sembra neppure che questo principio intacchi la struttura federalista, nè ci sembra che una valida obiezione all'introduzione della giurisdizione costituzionale possa essere avanzata nel caso delle leggi passate attraverso il vaglio del referendum facoltativo. Infatti, una cosa è il giudizio politico che il popolo dà su una legge, tutt'altra cosa è il rispetto della Costituzione,

problema squisitamente giuridico, da parte di una determinata legge. Ora, ci sembra preminente la possibilità di far esercitare da parte del Tribunale federale questo controllo.

Per quanto riguarda la composizione del Tribunale federale, ci sembra opportuno reintrodurre una norma costituzionale, sulla scorta dell'art. 107 dell'attuale Costituzione, che rimandi alla legge la determinazione del numero dei giudici, e che sancisca il principio della rappresentanza linguistica.

3.5. PARTE QUARTA:

REVISIONE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE

Siamo consenzienti con i principi qui introdotti, in particolare con la facoltà da parte dell'Assemblea federale, o da parte del popolo, di scegliere se affidare una revisione totale alla Assemblea federale o a una Costituente: scelta che non è contenuta nell'attuale Costituzione, per cui, come esposto sub. 2.2.1.3., bisognerà procedere a una votazione popolare, qualora si decidesse di affidare l'attuale revisione ad una Costituente.

Per quanto concerne l'art. 117, riteniamo opportuno fissare il principio della incompatibilità, per cui propendiamo per la proposta principale.

4. CONCLUSIONI

Dopo l'esame del progetto di revisione totale, possiamo ora fornire una ulteriore e definitiva risposta al quesito iniziale, a sapere cioè se sia opportuna una revisione totale.

La nostra risposta resta positiva, in considerazione delle indubbe novità apportate dal testo esaminato, pur con le riserve da noi formulate.

A questo proposito ci sembra però indispensabile proporre qualche considerazione.

Il progetto della Commissione di esperti incontrerà (anzi, ha già incontrato) forti opposizioni e resistenze, tali da mettere in serio dubbio il destino futuro di questo testo. Queste opposizioni sono tanto più temibili in quanto emananti da ben identificabili ambienti politici e economici, la cui forza di pressione è indiscutibile.

Esse concernono in particolare due problematiche.

Innanzitutto, la soluzione data al regime della proprietà e alla politica economica: si rinfaccia al progetto di revisione di abbandonare il concetto liberale, per avviarsi su una strada collettivistica, o comunque non corrispondente ai principi che attualmente reggono il nostro ordinamento. Questa critica è priva di fondamento, nella misura in cui si ammetta che il classico regime liberale è ormai abbondantemente superato, e che anche il nostro Stato ha dovuto impostare in senso più attento alle esigenze collettive la questione economica e della proprietà privata. Queste critiche appaiono quindi dettate

da considerazioni eccessivamente conservatrici, o addirittura egoistiche, e comunque non corrispondenti alle esigenze di ogni Stato moderno.

Il secondo ordine di obiezioni concerne l'assetto federalistico del paese, che è visto come messo in grave pericolo dal nuovo ordinamento proposto per quanto attiene ai rapporti tra Confederazione e Cantoni. Anche queste critiche non possono essere condivise, o quanto meno sembrano eccessive. Pur ammettendo che qualche modificazione vada apportata, affinché il nuovo testo meglio corrisponda ai criteri di un federalismo anche modernamente inteso, l'esasperata difesa delle prerogative cantonali, di fronte a una realtà in movimento, che necessariamente presuppone l'attribuzione di responsabilità allo Stato centrale, non può essere giustificata.

E' soprattutto su questi due punti che il progetto va difeso, affinché, nell'auspicata ipotesi che la revisione totale della Costituzione federale giunga in porto, esso non venga snaturato, e reso tale da costituire una revisione più formale che sostanziale. In questo senso, la nostra adesione è data nella misura in cui il progetto qui presentato non subisca eccessive modificazioni, da renderlo scarsamente efficiente, e quindi non attendibile.

Infatti, lo ribadiamo, non metterebbe conto di procedere a una revisione costituzionale lasciando intatte le strutture attuali, in particolare dove esse denunciano il segno dei tempi. Queste strutture vanno pure adeguate e rese idonee ai nuovi tempi per poter affrontare con strumenti più efficienti l'avvenire. In caso contrario, tanto varrebbe lasciare le cose come sono attualmente.

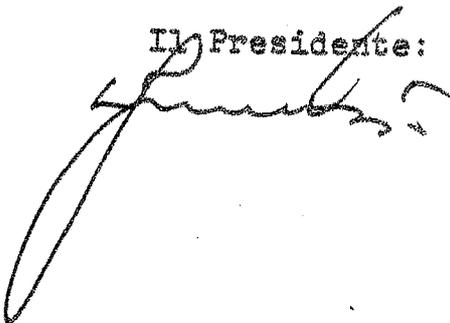
In questo senso, e richiamando tutte le considerazioni sopra svolte sul testo proposto, diamo la nostra adesione.

Voglia gradire, onorevole signor Consigliere federale, l'espressione della nostra alta stima.

Bellinzona, 7 settembre 1979

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



p.o. Il Cancelliere:

