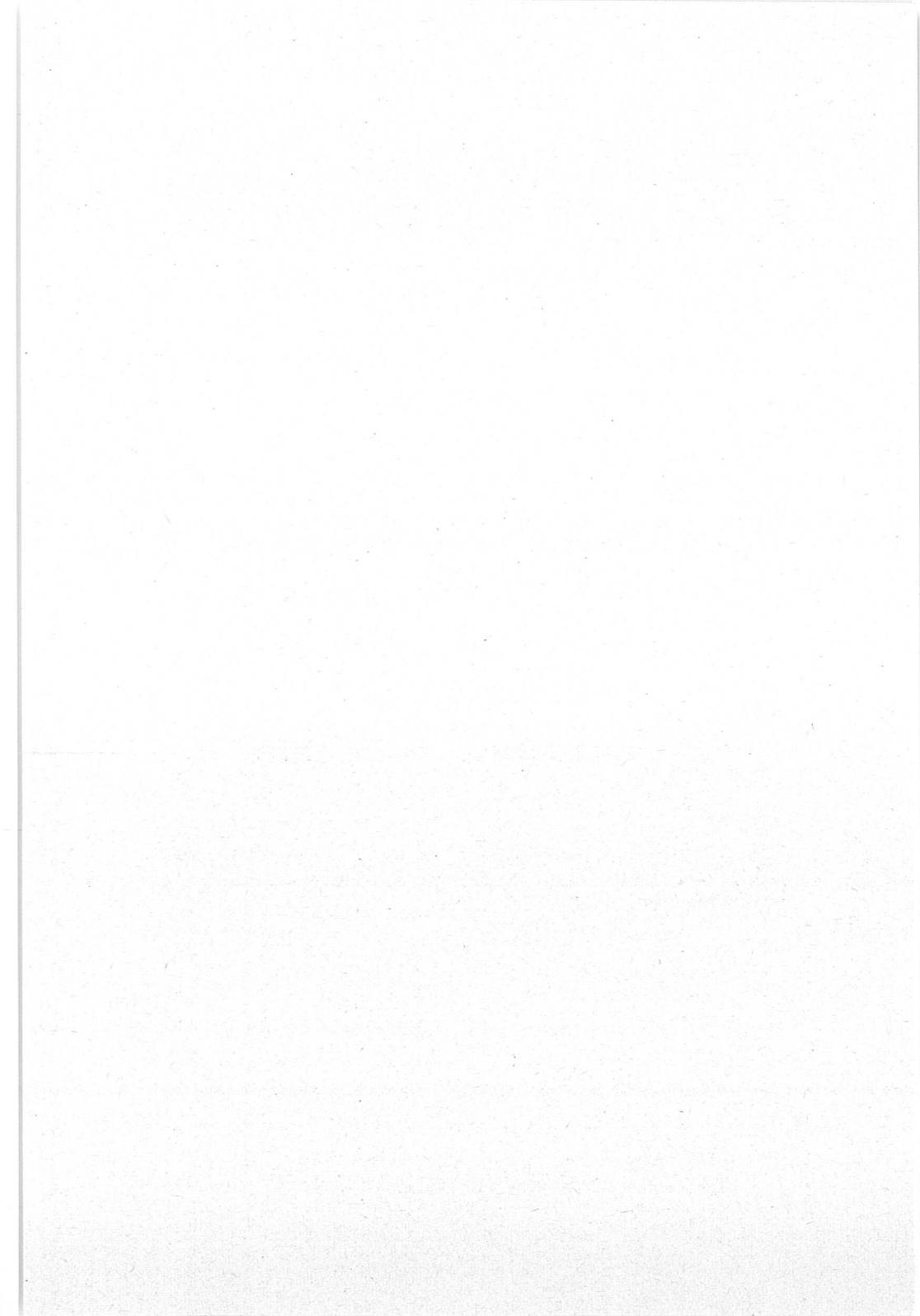


Gruppo di studio e d'informazione
per la Svizzera italiana „Coscienza Svizzera”

Documentazione informativa

**La Federazione svizzera
dei Sindacati cristiano-sociali
e la revisione totale
della
Costituzione federale**

Estratto da Edizioni OCST - „Il Lavoro”



INTRODUZIONE

Il « malessere elvetico »

L'espressione « malessere elvetico » si è tramutato in questi ultimi anni in parola magica; una specie di etichetta da applicare ai più disparati problemi nazionali. Il defunto Prof. Imboden conìo questa voce per caratterizzare quel disagio che dilaga come movimento di fondo coinvolgente l'insieme della popolazione svizzera, e indicabile come « una strana posizione di mezzo tra sentimenti di fiducia incrollabile e di dubbio fortemente corrosivo ». La volontà d'un atteggiamento positivo perdura ma s'incontrano in uno stato di penombra, gravi ostacoli difficili da individuare. « In lontananza si manifesta la possibilità d'una deflagrazione esplosiva, mentre eruzioni minori son già diventate fatti d'ogni giorno ».

L'inquietudine della gioventù in ogni parte del mondo

Mentre il « malessere elvetico », puntualizzato al tempo in cui fu pubblicato il memoriale del prof. Imboden, poteva ancora essere accantonato come opinione chimerica trascurabile, l'inquietudine manifestata dalla gioventù nel 1968 dappertutto nel mondo e — sia pure con un po' di

ritardo e un po' meno violentemente — anche nel nostro paese s'è dimostrato segno di malcontento e di disapprovazione rispetto allo Stato e alla società con il carattere d'una realtà profonda. Si tratta intanto, effettivamente d'una entità negativa, d'una mera concordanza nel negare, comunque sempre un negativismo di superficie che va abbarbicandosi nelle strutture e si proietta nel futuro.

La revisione totale : un'occasione-possibilità

La consultazione di larghissimi strati della popolazione sulla questione della desiderabilità e, all'occorrenza, del possibile contenuto d'una revisione totale della nostra legge fondamentale, ci sembra essere in questo momento una reale possibilità offer-taci per ricercare in uno sforzo nazionale la risposta da dare alle questioni inesprese, ma implicite della protesta attuale. Il malessere elvetico e la rivolta dei giovani costituirebbero in questo senso una spinta alla riflessione; l'inquietudine che investe le strutture sociali diviene così l'autentico elemento motore che obbliga a ripensare e a rivedere le cose in vista d'un ordine meglio adeguato ai bisogni odierni. Malessere e contestazio-

ne significano un acquisto di consapevolezza della relatività e della precarietà dell'ordine pre-stabilito e dimostrano la volontà di procedere alla indispensabile riforma strutturale.

Ripensamento di base

Indubbiamente, l'appello dell'on. Wahlen, ex-consigliere federale, volto a larghissimi strati della popolazione svizzera, con l'invito a riflettere sui problemi di fondo della nostra convivenza statale e a collaborare in maniera costruttiva, permetterà di raccogliere copiose idee e proposte per importanti riforme del nostro ordinamento costituzionale. Balza evidente il fatto che soltanto dopo di aver esaminato le risposte ottenute sarà possibile stabilire se i lavori preliminari intrapresi per una revisione della Costituzione sfocheranno in una revisione totale o piuttosto in una revisione generale, visto che la discussione pubblica ha messo in chiaro la differenza di fondo che esiste fra queste due forme di revisione. Ad ogni buon conto, è lampante che gli sforzi tesi a una revisione generale della Costituzione non si limiteranno a una pura e semplice operazione cosmetica costituzionale per la forma. I lavori di revisione iniziati non dovrebbero però giungere soltanto a una riforma istituzionale e organizzativa, ma condurre altresì a un riesame delle basi spirituali della nostra Costituzione. Benchè attraverso numerose revisioni parziali attuate nel corso di decenni pas-

sati sia stato introdotto un nuovo contenuto fondamentale nella Costituzione federale, lo spirito del secolo decimonono si aggira ancora vivace e si manifesta attraverso molte lacune nella nostra Costituzione.

La Costituzione come legge fondamentale e documento politico

Le considerazioni contenute nei capitoli seguenti e concernenti la forma da dare alla nostra vita economica, sociale e culturale, dimostrano apertamente ciò che si deve intendere per riesame delle basi. In sostanza, si tratta di quanto segue: occorre che la transizione da uno Stato di diritto individuale a uno Stato di diritto sociale trovi la sua espressione concreta ugualmente nella Costituzione. In particolare, occorrerebbe mettere in migliore evidenza l'elemento sociale e dinamico dell'attività dello Stato. I compiti essenziali dello Stato moderno non si limitano più a quelli di garantire l'indipendenza del paese nei confronti dell'estero, di mantenere la tranquillità e l'ordine all'interno e di proteggere la libertà individuale: essi hanno per obiettivo la piena esplicazione dell'individuo e dei gruppi sociali entro la comunità nazionale.

L'idea d'una responsabilità sociale e d'una funzione attiva della Confederazione dovrebbe essere ancorata nella Costituzione a lato dell'aspetto giuridico-orga-

nizzativo dello Stato. Vista da tale prospettiva, la Costituzione non sarebbe più solo una legge fondamentale definente la natura, la struttura e il funzionamento del nostro Stato, ma contemporaneamente un documento politico riflettente i valori e le mire essenziali del nostro Stato federale.

Sarebbe auspicabile che alla nuova Costituzione fosse premezzo un preambolo indicante i principi sui quali si fonda il nostro Stato e gli scopi da esso perseguiti. La Costituzione in vigore si limita, dopo l'invocazione del Nome di Dio Onnipotente, a una semplice dichiarazione di intenzioni e a definire, nell'articolo 2, gli scopi della Confederazione.

A nostro modo di vedere, la dichiarazione di intenzioni figurante attualmente all'articolo 2 dev'essere trasformata in un *preambolo* nel quale devono essere espressi i nostri legami con la tradizione occidentale e la nostra storia, la volontà di vivere e di collaborare in pace all'in-

terno del paese e con i popoli di tutto il mondo, come pure una professione di fede nei valori democratici, una dichiarazione che riconosca la dignità dell'uomo, le libertà personali e il diritto dell'individuo e dei gruppi sociali a essere sostenuti nei loro sforzi intesi alla loro piena autoesplicazione.

Come *obiettivi dello Stato federale* — conformemente al testo attuale dell'articolo 2 — dovrebbero figurare le seguenti formulazioni :

- assicurare l'indipendenza dall'estero e in pari tempo la apertura ad una cooperazione europea e ad una solidarietà con il mondo intero ;
- creare le condizioni basilari necessarie per una convivenza ordinata e una collaborazione stretta all'interno del paese ;
- garantire le libertà personali e promuovere la totale espansione economica, sociale e culturale dell'individuo e dei gruppi sociali.

STATO ED INDIVIDUO

I diritti individuali di libertà

Già la Costituzione vigente garantisce una serie di diritti fondamentali, ancorchè « soltanto in maniera incompleta e dispersa ». Vanno annoverati i diritti seguenti :

Art. 4: Uguaglianza dinnanzi alla legge, art. 31: Libertà di commercio e d'industria, art. 36, cp. 4: Inviolabilità del segreto delle lettere e dei telegrammi, art. 43: Diritto di cittadino, art. 44: Interdizione d'espulsione; art. 45: Libertà di domicilio, art. 49: Libertà di coscienza e di fede, art. 50: Libertà di culto, art. 54: Libertà di contrarre matrimonio, art. 55: Libertà di stampa, art. 56: Libertà di associazione, art. 57: Diritto di petizione, art. 58: Diritto ad un giudice costituzionale, art. 59: Garanzia del domicilio e abolizione dell'arresto personale per debiti, art. 60: Eguale trattamento da parte dei Cantoni a tutti i cittadini svizzeri, art. 61: Forza esecutiva intercantonale delle sentenze civili cantonali, art. 62: Abolizione del diritto di detrazione nell'interno della Svizzera come pure divieto degli antichi diritti di prelazione, da parte di cittadini di un Cantone contro cittadini di altri Cantoni, art. 63: Libertà di trasporto rispetto agli Stati esteri.

Sono pure da menzionare qui

gli articoli costituzionali detti « d'eccezione », i quali prevedono una limitazione alla garanzia costituzionale della libertà di coscienza e di fede e della libertà di culto: articolo 25bis (divieto della macellazione israelitica), art. 51 (divieto dei gesuiti), art. 52 (divieto di nuovi conventi e ordini religiosi).

L'esame di questo elenco dimostra con evidenza la *dispersione e l'incompletezza* dei diritti dell'uomo nella Costituzione attuale.

Si aggiunga inoltre che non si può misconoscere come *singoli articoli* concernenti quanto sopra siano diventati *superflui* in seguito all'evoluzione: ciò vale particolarmente per gli articoli dal 60 fino al 63, oppure necessitano di un *aggiornamento*, come è il caso, ad esempio, dell'art. 36, cp. 4 concernente il segreto nelle poste e nei telegrafi.

Il difetto di sistematica, le lacune di fondo, l'evoluzione delle idee e della concezione del diritto su piano nazionale e internazionale (si pensi alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948, al Patto internazionale delle Nazioni Unite concernente i diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950) fanno apparire come *desiderabile* che una nuova Costituzione federale contenga

un *catalogo dei diritti dell'uomo*. Esso contribuirebbe a fare conoscere questi diritti e ne faciliterebbe l'interpretazione; inoltre avrebbe per lo Stato un'importanza di natura psicologica da non sottovalutare.

Ad ogni modo, neppure un catalogo più sistematico e completo dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione non avrebbe un carattere esauriente, bensì soltanto il valore d'una enumerazione a mo' d'esempio.

Appoggiandosi alle convenzioni internazionali e alla prassi del Tribunale federale, che hanno riconosciuto tutta una collana di diritti fondamentali non scritti — divieto di decisioni arbitrarie, diritto a essere uditi, garanzia della proprietà, libertà d'espressione, diritto all'integrità corporale, libertà delle lingue — vi sarebbe da completare la lista dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. A nostro avviso, sarebbe giustificabile una modificazione degli articoli 4, 31, 36 (capoverso 4), 55, 56, 58 e 59 e un completamento del catalogo di questi diritti alla libertà mediante il diritto alla vita e all'integrità, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla libertà d'insegnamento e d'istruzione, al diritto di sciopero, al diritto di resistenza, alla libertà di associazione nella garanzia della proprietà.

Eguaglianza davanti alla legge

L'odierno articolo 4 garantisce l'uguaglianza davanti alla legge a tutti i cittadini svizzeri e sop-

prime i rapporti di sudditanza e i privilegi di luogo, di nascita, di famiglia o di persona.

L'eguaglianza legale dovrebbe essere completata in triplice direzione: non dovrebbe essere riservata ai soli cittadini svizzeri, ma accordata a tutti gli uomini. Per altro non si tratta unicamente d'un'eguaglianza dinnanzi alla legge in senso stretto, ossia per quanto si attiene all'applicazione e all'interpretazione del diritto positivo, bensì d'un'eguaglianza davanti al diritto come tale, ivi incluse l'azione legislativa e la legislazione in sé. Infine bisognerebbe risalire alla fonte dell'eguaglianza globale davanti alla legge, vale a dire alla dignità dell'uomo ch'è eguale per tutti. *La Costituzione federale riconosce il valore e la dignità di ogni uomo; essa garantisce i diritti fondamentali inalienabili che ne derivano. Tutti gli uomini sono uguali dinnanzi alla legge.*

Ad applicazione analogica della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e vista la giurisprudenza del Tribunale federale circa il divieto di decisioni arbitrarie, l'articolo costituzionale introducente il catalogo dei diritti dei cittadini potrebbe essere esteso come segue:

L'eguaglianza davanti al diritto, fondata sulla dignità dell'uomo, esclude ogni trattamento inumano e umiliante come pure qualsiasi sorta di arbitrio. I diritti fondamentali valgono senza nessuna distinzione, come quale potrebbero essere quelle di sesso, di lingua, di religione, di convinzione politica, di nazionalità, di estrazione sociale o di altra natura.

Diritto alla libera scelta della professione

L'articolo 31 garantisce la libertà di commercio e d'industria nei suoi duplici aspetti: diritto alla libera scelta della professione e al libero esercizio di un'attività lucrativa. Come sarà esposto più precisamente nel capitolo « Stato ed economia », ci sembra giusto inserire nel catalogo dei diritti fondamentali il diritto della libera scelta d'una professione, mentre il diritto al libero esercizio di attività economica dovrebbe essere riconosciuto però come principio istituzionale dell'ordine economico. Il diritto alla libera scelta della professione dovrebbe essere garantito non soltanto nei confronti dei cittadini svizzeri, ma anche agli stranieri, mentre alla stregua della prassi odierna soltanto gli stranieri domiciliati possono appellarsi al principio costituzionale della libertà di commercio e d'industria. Una restrizione sarebbe comunque necessaria per quanto si riferisce all'esercizio d'una professione.

La Confederazione riconosce e garantisce a tutti gli uomini il diritto alla libera scelta della professione. L'esercizio d'una professione può essere regolato dalla legge.

Protezione della sfera personale privata

Un inizio di protezione della sfera personale privata si trova

nell'art. 36, cp. 4, il quale garantisce l'inviolabilità del segreto nelle poste e nei telegrafi. Lo sviluppo dei mezzi di comunicazione ha fatto sì che la sfera personale privata può essere lesa non soltanto attraverso intrusioni nella corrispondenza e le comunicazioni telegrafiche, ma anche attraverso il telefono, mini-spie ecc. Sul piano della legge è stato tenuto conto di questo sviluppo mediante un rafforzamento di protezione giuridico-penale della sfera personale privata (legge federale del 20 dicembre 1968). Procedendo a una revisione totale della Costituzione, sarebbe auspicabile un'estensione in questo senso anche del diritto costituzionale.

La sfera personale privata del singolo individuo è inviolabile. Il diritto dell'uomo a essere protetto contro ogni intrusione arbitraria nella propria vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nei suoi contatti personali con terze persone è garantito. La Confederazione protegge la sfera personale privata mediante disposizioni di diritto penale.

Libertà d'opinione e d'informazione

L'articolo 55 della Costituzione federale vigente stabilisce in forma laconica:

E' garantita la libertà di stampa. Questa formula non soddisfa più; da anni è in discussione. Dal 19 ottobre 1951, è stato presentato alle Camere un messaggio e un progetto di decreto

circa una revisione dell'art. 55. Inoltre è stato pubblicato dal Consiglio Federale, in data 30 ottobre 1951, un rapporto concernente l'iniziativa popolare intesa ad assicurare la libertà di stampa. La discussione del problema della libertà di stampa ricevette un nuovo impulso in seguito ai dibattiti parlamentari sul diritto di rifiutare la testimonianza nel quadro della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 1965. Infine, il problema fu nuovamente sollevato a parecchie riprese attraverso interventi parlamentari, i quali hanno pure messo a fuoco nuovi elementi da considerare, in particolare l'aspetto della concentrazione della stampa (postulato Müller-Marzohl).

A nostro modo di vedere, l'articolo sulla libertà della stampa dovrebbe contenere, accanto alla definizione di ciò in cui consiste tale libertà, un'indicazione precisa dei propri limiti, i quali dovrebbero essere determinati dalla legge stessa. Interventi nella libertà della stampa fondati unicamente sulla clausola generale di polizia, diventerebbero inammissibili. Per di più la capacità di funzionamento della stampa dovrebbe essere garantita mediante misure adeguate (analogamente alle disposizioni di legge concernenti la concorrenza ed i cartelli).

E' garantita la libertà di stampa. Essa comprende il diritto di procurarsi senza restrizioni le informazioni provenienti da fonti generalmente accessibili, nonché il diritto alla libera espressione. L'emanazione di dispo-

zioni sull'abuso della libertà di stampa è di competenza del legislatore.

In unione con gli altri mezzi di comunicazioni di massa, (radio, televisione e film) che esigono pure un ordinamento costituzionale, si potrebbe in effetti pensare a una disposizione più generale. Per quanto concerne la *radio e la televisione*, si sta studiando un articolo costituzionale aggiuntivo, ossia il 36quater; il suo capoverso 3 stabilisce il principio della libertà di radio e di televisione, mentre per il resto rimanda alla legge. Secondo i pareri legali del prof. Huber e del giudice federale Favre, quest'articolo costituirebbe un principio istituzionale sul quale deve basarsi la regolamentazione globale della radio e della televisione. La libertà di programma, fissata come garanzia di quelle due istituzioni e che sarà delimitata dalla legge basta, a nostro parere, come protezione contro gli interventi statali e della società, ossia contro la censura e il monopolio d'opinione. Ad ogni buon conto, ci sembra sarebbe opportuno statuire, nella Costituzione, aldilà della garanzia istituzionale della regolamentazione della radio e della televisione, un diritto alla libertà d'informazione e di espressione mediante la parola, gli scritti, l'immagine, il suono e l'espressione artistica, includendo entro questa nozione più ampia, oltre la libertà di programma per la radio e la televisione, anche la libertà di stampa e d'espressione artistica.

Inizi del riconoscimento d'un

diritto non scritto alla libertà di manifestazione d'opinione (tratto dall'articolo 55) sono contenuti nella giurisprudenza del Tribunale federale, benchè in un'interpretazione restrittiva. In altre Costituzioni, il diritto alla libera espressione di opinione, parzialmente in connessione con la libertà d'informazione, è garantito esplicitamente.

Il tenore dell'art. 5 della Costituzione germanica si approssima abbastanza bene alla formulazione che noi vorremmo proporre per la Costituzione elvetica. Vedremmo nella nuova Costituzione volentieri una garanzia istituzionale della libertà di regolamentazione dei mezzi di comunicazione di massa e dell'attività artistica, pur assicurando al singolo individuo il diritto alla libertà d'informazione e d'espressione.

Il diritto a un'informazione obiettiva e alla libera espressione d'opinione con la parola, la scrittura, l'immagine, il suono e l'arte è garantito.

L'emanazione di disposizioni concernenti l'abuso della libertà di stampa e la legislazione sulla radio, sulla televisione e sul film è di pertinenza della Confederazione.

Il servizio d'informazione e la programmazione della radio e della televisione sono fondati sul principio della libertà di programma. La Confederazione affida l'esercizio del servizio della radio e della televisione a una o più istituzioni di diritto pubblico o privato. Sarà tenuto conto nel modo più adeguato delle esigenze spirituali e culturali

dei Cantoni, nonché delle differenti regioni del paese, dei diversi ambienti della popolazione e delle regioni linguistiche.

In caso di violazione del diritto a un'informazione oggettiva ed alla libertà di espressione di opinione, il Tribunale federale è competente come istanza di ricorso.

Libertà d'associazione

Nell'articolo 56 è garantito il diritto ad associarsi. La libertà di riunione non v'è però affatto compresa, ancorchè sia riconosciuta in base alla prassi del Tribunale federale.

Un articolo costituzionale di nuova formulazione dovrebbe quindi opportunamente parlare d'una garanzia della libertà di associazione e di riunione.

La libertà di associazione presenta un duplice aspetto: essa comporta da una parte una protezione contro l'intromissione statale nel diritto d'associazione e, dall'altra, una protezione contro misure di coercizione private o collettive. Una certa protezione a livello legale contro coercizioni private tendenti a limitare illegalmente la libertà di associazione è accordata dal CCS (art. 28) e dal CO (art. 20, 41 e 49) come pure dalla legge sui cartelli. E' comunque il caso di esaminare se non occorra prevedere una protezione della libertà sindacale sia nel suo aspetto positivo sia in quello negativo, rafforzando in tal modo la protezione della libertà individuale contro le coercizioni da parte dello Stato o quelle di enti privati.

Spetta al legislatore determinarne i particolari.

E' garantita la libertà di associazione e di riunione. Le associazioni o le riunioni che, per i loro scopi o per i mezzi impiegati sono pericolose per lo Stato, possono essere da questo vietate o di sciolte. Accordi o misure che limitano la libertà sindacale o che equivalgono a una costrizione sindacale sono illegali.

Diritto di sciopero

La Costituzione federale non conosce il diritto di sciopero, invece la legislazione vigente vieta ai funzionari di partecipare ad uno sciopero (legge federale sullo statuto dei funzionari, art. 13, capoverso 2). La giurisprudenza del Tribunale federale riconosce invece il diritto di sciopero come un diritto fondamentale non scritto. Un inserimento di questo diritto in un catalogo dei diritti fondamentali sarebbe certo opportuno.

La Costituzione federale riconosce il diritto allo sciopero dei lavoratori per proteggere o per migliorare la loro posizione economica e sociale.

Con il diritto allo sciopero nel campo economico e sociale, occorrerebbe altresì esaminare se, per quanto concerne l'ambito statale, non sia opportuno ancorare nella Costituzione federale un diritto a opporre resistenza contro un esercizio del potere dello Stato contrario ai diritti fondamentali. E' vero che, in una democrazia diretta, a una simile disposizione costituziona-

le si dovrebbe attribuire un significato di carattere più psicologico che effettivo.

Principi di giustizia

L'articolo 58 garantisce il diritto al giudice costituzionale, mentre gli articoli seguenti della Costituzione federale garantiscono altri diritti analoghi. La giurisprudenza del Tribunale federale ha inoltre riconosciuto, in base all'art. 4, tutta una serie di principi di diritto come diritti fondamentali non scritti. Sarebbe bene riunire nella Costituzione riveduta i più importanti di questi diritti in un apposito articolo unico.

Ogni uomo ha diritto a essere riconosciuto come persona giuridica, a godere della stessa protezione giuridica, e a non essere sottratto al proprio giudice costituzionale. Sono garantiti il diritto a essere udito in casi civili, penali e di assistenza sociale, come pure il diritto a essere assistito da un patrocinatore e a prendere conoscenza degli atti.

D'altronde, noi sosteniamo il postulato tendente a una unificazione del diritto cantonale regolante la procedura civile e penale.

A nostro avviso, sarebbe anche da esaminare in questa sede l'inserimento dell'istituzione dello « Ombudsman » secondo il modello scandinavo.

Diritto alla vita, all'integrità alla libertà e alla sicurezza

Con il diritto dell'eguaglianza innanzi alla legge e i principi

di giustizia sarebbe auspicabile ancorare contemporaneamente nella Costituzione un apposito articolo: il diritto alla vita e all'integrità, alla libertà e alla sicurezza della persona, come è previsto nell'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e negli articoli 2 e 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La Confederazione riconosce il diritto alla vita e alla integrità della persona. La libertà e la sicurezza personali sono protette dalla Confederazione.

Garanzia della proprietà

La prassi del Tribunale federale ha riconosciuto questo diritto fondamentale già da molto tempo. Mediante il nuovo articolo costituzionale 22ter sul diritto fondiario, recentemente accettato dal popolo, è stata esplicitamente ancorata nella Costituzione federale la garanzia della proprietà. L'imperfezione estetica della formulazione accettata consiste, secondo la FSSC, nel fatto che, con la garanzia della proprietà non sono contemporaneamente riconosciuti in maniera esplicita i doveri sociali della proprietà, come ad esempio è statuita nell'art. 14, cp. 2 della Costituzione germanica: la proprietà obbliga. Il suo uso deve pure servire al benessere della comunità. Opiniamo che il capoverso 1 del nuovo articolo fondiario debba quindi essere del tenore seguente:

La proprietà è garantita entro i limiti dell'ordine pubblico e vincolata al benessere della pubblica comunità.

Libertà d'insegnamento e d'istruzione

Benchè attraverso il diritto alla libertà d'espressione d'opinione e alla libertà di fede e di coscienza da una parte, e il diritto alla libera scelta della professione dall'altra, il diritto alla libertà d'insegnamento e d'istruzione sia implicitamente garantito, nel catalogo dei diritti fondamentali, esso dovrebbe pure essere inserito esplicitamente nel catalogo dei diritti come avviene in Costituzioni estere.

La FSSC è dell'avviso che all'inserimento della libertà di insegnamento e d'istruzione nel catalogo del diritto alla libertà sia da attribuire una sempre maggiore importanza in vista dello sviluppo della formazione a ogni livello e della pianificazione degli studi.

La libertà d'insegnamento e d'istruzione è garantita.

I diritti sociali

E' incontestabile che i diritti sociali differiscono dai diritti fondamentali individuali. Mentre questi ultimi sono il fondamento per l'individuo di esigenze soggettive di diritto nei confronti della comunità e della società, garantite dalla Costituzione, e la cui violazione è denunciabile a un'istanza giudiziaria, il catalogo dei « diritti » economici, sociali e culturali costituisce piuttosto un elenco di buone intenzioni. Una *pretesa di diritto personale* non viene fondata dal riconoscimento di diritti sociali

nella Costituzione; siffatti diritti nascono *unicamente dalla legislazione d'esecuzione*. Un'interpretazione dei diritti sociali come *diritti soggettivi* di diritto pubblico è quindi pensabile soltanto con la *riserva della loro istituzione attraverso norme legali adottate a tale scopo*. In questo senso dunque la legge attua le finalità costituzionali.

I diritti sociali possono pure essere concepiti come *norme costituzionali di carattere programmatico*, come appaiono nelle rispettive disposizioni della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, del Patto internazionale concernente i diritti economici, sociali e culturali del 12 dicembre 1966 e della Carta sociale del Consiglio d'Europa del 1961, entrata in vigore il 26 febbraio 1965.

Espressioni programmatiche di questo genere sono state accolte nelle Costituzioni di parecchi paesi europei.

Così, a titolo d'esempio, la Costituzione irlandese contempla, nel suo articolo 45, principi per la politica sociale intesi come « direttiva generale » per l'Oireachtas (Parlamento nazionale-art. 15).

Nella maggioranza delle Costituzioni contenenti norme programmatiche che concernono i diritti sociali, *le dichiarazioni d'intenzioni e di mire sono pure corredate di norme organizzative*, le quali impongono l'attuazione dei diritti fondamentali sociali allo Stato o ad altre istituzioni pubbliche, regolandone le competenze. Così, ad esempio, la Costituzione turca dedica un capi-

tolo speciale (III, art. 35 a 53) ai diritti e doveri sociali ed economici; questo capitolo, oltre alle dichiarazioni programmatiche, contiene anche norme sull'organizzazione necessaria alla loro attuazione.

Una quarta possibilità d'integrare nella Costituzione i diritti sociali, se non in maniera esplicita per lo meno implicitamente, consiste nel rinunciare ad enumerare in un catalogo i diritti sociali essenziali con riserva della loro attuazione attraverso la legge e a prescindere da dichiarazioni programmatiche nella Costituzione, limitandosi a *pure norme di competenza*. Questa è la via scelta dal legislatore costituzionale svizzero.

La FSSC, benchè sia convinta che i diritti economici, sociali e culturali si basano sulla dignità della persona umana e che essi costituiscono un complemento necessario delle libertà fondamentali dell'uomo, s'oppone per motivi di sicurezza giuridica all'inserimento d'un catalogo di diritti economici e sociali nella Costituzione federale. La semplice dichiarazione equivarrebbe a un « diritto nudo ». Ci sembrerebbe invece opportuno ancorare l'idea dei diritti fondamentali economici e sociali nel preambolo e attuarla gradatamente.

Inoltre ci sembra altresì opportuno mantenere la forma applicata finora nel diritto costituzionale svizzero d'inserire le nozioni di politica sociale nelle norme di competenza della Costituzione federale. Invece, reputiamo che una maggiore siste-

maticità delle norme sul lavoro e sociali a livello costituzionale, il loro ammodernamento e una loro migliore formulazione gioverebbero molto al testo costituzionale.

La FSSC pensa in particolare ai seguenti gruppi di problemi: lavoro — legislazione in materia di lavoro — politica di mercato del lavoro — proprietà — ordinamento della proprietà — politica della proprietà e sicurezza sociale — previdenza — assistenza.

Lavoro - Legislazione sul lavoro - Politica del mercato di lavoro

Circa il lavoro, le idee seguenti sarebbero da inserire nel nuovo testo costituzionale. Il lavoro ha una componente personale e sociale. Come contributo della persona umana all'edificazione e al funzionamento dell'economia e della società, il lavoro deve essere non soltanto protetto dallo Stato, ma anche promosso da esso. *La legislazione sulla protezione dei lavoratori* circa le condizioni di lavoro, la prevenzione degli incidenti e la previdenza sanitaria, dev'essere di pertinenza della Confederazione com'è stato fin qui; una particolare protezione dei prestatori d'opera dev'essere accordata ai lavoratori giovani e alle donne, per quest'ultime occorrerebbe elevarle a livello costituzionale il principio «salario uguale a lavoro uguale».

La competenza legislativa del-

la Confederazione in materia di lavoro dovrebbe essere completata mediante una disposizione che attribuisca allo Stato federale il compito di praticare una più attiva e continua «*politica del mercato del lavoro*».

Le idee enunciate in questo capitolo figurano già, in maniera quanto mai frammentaria e dispersa, nel testo della vigente Costituzione federale, negli art. 34, 34ter e 31quinquies. Sarebbe giustificabile riunire e completare nel nuovo testo costituzionale, queste disposizioni concernenti il lavoro, la legislazione sul lavoro e la politica di mercato del lavoro.

Il lavoro come potenza produttiva umana è protetto e favorito dalla Confederazione.

Per legge, la Confederazione protegge i lavoratori, garantisce condizioni di lavoro giuste, sicure e sane e promuove l'elevazione professionale e sociale. La legislazione sul lavoro protegge particolarmente i giovani lavoratori e le lavoratrici e statuisce in loro favore il principio dell'uguale salario per lavoro uguale.

La Confederazione in collaborazione con i Cantoni e l'economia esercita una politica di mercato del lavoro, il cui scopo è quello di garantire l'equilibrio tra offerta e richiesta di mano d'opera, di promuovere un impiego razionale e umano di quest'ultima, con il proposito di condurre a buon porto i problemi del mercato del lavoro, risolvendo i problemi di mercato del lavoro che sorgessero in seguito a cambiamenti strutturali. A di-

sposizione della Confederazione, come mezzi per attuare queste finalità, stanno le indagini della situazione e dell'evoluzione del mercato del lavoro, l'incoraggiamento della consulenza professionale della formazione e del perfezionamento professionali, del riadattamento e della reintegrazione, atti la promozione del collocamento e della mobilità della mano d'opera, nonché misure complementari di politica congiunturale e crescita per far progredire l'evoluzione economica.

Con riferimento al lavoro dovrebbero altresì figurare: nel catalogo dei diritti fondamentali, il diritto alla libera scelta della professione; nel capitolo concernente la sicurezza sociale, la competenza della Confederazione a legiferare in materia di assicurazione contro la disoccupazione; infine, nel capitolo sullo Stato e la cultura, le disposizioni particolari occorrenti per regolare la formazione, il perfezionamento e il riadattamento professionali.

Proprietà - Ordinamento della proprietà - Politica della proprietà

Già nel catalogo dei diritti fondamentali ci si è riferiti alla garanzia della proprietà, raccomandando di ancorare anche il vincolo sociale della proprietà nel testo in parola. (Art. 22ter, cap. 1).

Il tenore del secondo e del terzo capoverso dell'art. 22ter

potrebbe — a giudizio della FSSC — essere pure assunto in una Costituzione federale globalmente riveduta, nel quale caso, però, la parola « pienamente » in materia di risarcimento potrebbe essere sostituita dalla voce « adeguatamente ».

Ci sembrerebbe tuttavia giusto se l'articolo della Costituzione federale concernente la proprietà venisse completato mediante un quarto capoverso, cui spetterebbe sottolineare il significato sociale della proprietà per il singolo individuo e l'interesse dello Stato per un'equilibrata struttura patrimoniale, prevedendo altresì misure adeguate per promuovere un'ampia ripartizione della proprietà.

La proprietà è garantita nell'ambito dell'ordine legale e vincolata all'interesse generale.

Nel quadro delle loro competenze costituzionali, la Confederazione e i Cantoni possono prevedere, nell'interesse pubblico e per via legislativa, l'espropriazione e la restrizione della proprietà.

L'espropriazione e le restrizioni di proprietà equivalenti a una espropriazione devono essere indennizzate adeguatamente.

La Confederazione riconosce l'importanza politica della proprietà per lo Stato e per la società e prende, in collaborazione coi Cantoni e l'economia, misure adatte per favorire una ripartizione equilibrata della struttura patrimoniale e per facilitare ai più larghi strati della popolazione l'accesso alla proprietà.

Sicurezza sociale - Previdenza - Assistenza

Ci si è già a più riprese riferiti alla popolarità che esiste tra libertà e sicurezza. Questo rapporto di simbiosi tra i due problemi dovrebbe tradursi concretamente in un ben calibrato ordinamento costituzionale. Il nostro desiderio, per una nuova Costituzione federale, sarebbe non tanto nel senso di prevedere nuove competenze federali, quanto di riunire parallelamente al catalogo delle libertà personali — tutte le norme di competenza in materia di assicurazioni sociali in un apposito capitolo dedicato alla « sicurezza sociale ». Gli articoli odierni della Costituzione federale dovrebbero perlomeno essere adeguati allo stato attuale dei singoli rami dell'assicurazione sociale. Sarebbe d'altronde auspicabile, nel corso d'una revisione globale, che si sviluppino pure nuovi concetti sulla struttura e sull'organizzazione dei diversi rami della sicurezza sociale. Ciò dovrebbe comunque apparire tanto più opportuno, in quanto attualmente si chiede in materia di assicurazione di malattia, infortuni e disoccupazione e anche nel settore delle allocazioni per i figli, un riesame generale, che in parte è già stato avviato. Quando il progetto della revisione totale della Costituzione verrà presentato, certamente sarà già stata presa una decisione concernente la futura forma strutturale della assicurazione vecchiaia.

Ci limitiamo qui ad alcune indicazioni.

Circa l'*Assicurazione vecchiaia e superstiti e l'assicurazione invalidità*, il rispettivo articolo costituzionale dovrebbe circoscrivere il rischio coperto dall'AVS, indicando a titolo orientativo fin dove giunge la protezione della assicurazione.

Dal momento che la strutturazione futura dell'AVS e dell'AI si profila ancora incerta, reputiamo essere prematuro proporre già sin d'ora una formulazione concreta. Comunque, in una Costituzione federale globalmente riveduta dovrebbe apparire anche la struttura di questo ramo d'assicurazione, secondo che, in avvenire sia mantenuto il concetto delle cosiddette tre colonne, oppure si decida in favore d'un'assicurazione AVS con rendita di base, accoppiata con un'assicurazione complementare volontaria entro il quadro dell'AVS, o, infine, si scelga una pensione popolare dello Stato. Se la decisione è in favore della prima formulazione allora la riveduta Costituzione federale dovrà impegnarsi a generalizzare la seconda colonna e a garantire il libero passaggio tra le diverse casse. L'articolo costituzionale dovrebbe inoltre consacrare il principio della dinamicità delle prestazioni dell'AVS-AI.

Infine, l'articolo costituzionale dovrebbe chiarire altresì il modo di finanziamento.

Come per la AVS e la AI, nel nuovo testo costituzionale si potrebbero inserire anche per la *assicurazione malattia* i più importanti principi concernenti la

copertura dei rischi assicurativi, la cerchia degli assicurati, la fissazione delle prestazioni, i premi e le tariffe, nonché le modalità di finanziamento.

Scopo dell'assicurazione malattia è garantire alla popolazione una protezione efficace e completa contro le conseguenze delle malattie. L'assicurazione malattia copre le spese di cura senza limitazione di tempo ma con un'adeguata partecipazione degli assicurati e l'80 per cento della perdita di guadagno causata dalla malattia fino ad un massimo da fissarsi dal legislatore.

L'assicurazione malattia per le spese di cure è obbligatoria per tutta la popolazione domiciliata, mentre l'assicurazione per perdita di guadagno è obbligatoria unicamente per la popolazione esercitante un'attività lucrativa dipendente.

La Confederazione fissa l'ammontare dei contributi minimi e dei premi, tenendo conto della necessità della famiglia. Compito della Confederazione è pure fissare l'ammontare delle tariffe delle prestazioni a carico dell'assicurazione malattia per le cure, nonché l'ammontare delle indennità per perdita di guadagno.

L'articolo costituzionale in esame dovrebbe inoltre indicare le strutture dell'assicurazione e il suo finanziamento. Secondo la futura organizzazione, s'imporranno anche quei adeguamenti strutturali nel senso d'una centralizzazione delle casse esistenti e d'un adattamento al sistema dell'AVS con l'istituzione di

una cassa di compensazione centrale. La FSSC ha sottoposto al Consiglio Federale un memoriale del 18 novembre 1966 con i suoi suggerimenti per la futura struttura a venire dell'assicurazione malattia.

La revisione totale dell'assicurazione infortuni, attualmente allo studio davanti a una commissione federale di esperti, maturerà modifiche sul piano costituzionale circa le prestazioni e la loro dinamicità. Le proposte della FSSC in proposito sono state riassunte in un esposto del 15 febbraio 1967 alle autorità competenti.

L'assicurazione infortuni protegge le persone esercitanti una attività lucrativa dipendente contro i rischi d'infortuni. La Confederazione è competente ad estendere la cerchia delle persone assicurate presso l'INSAI anche a strati determinati di persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente, nonché a concedere ai lavoratori ritirati dall'attività la possibilità di riassicurarsi contro gli infortuni non professionali.

L'assicurazione infortuni copre i rischi degli incidenti professionali e non professionali, per quanto concerne i danni materiali, l'integrità e l'assistenza necessaria al ristabilimento.

La rendita e le altre prestazioni pecuniarie devono essere adattate costantemente al rincaro della vita e all'evoluzione generale dei salari.

La revisione dell'assicurazione contro la disoccupazione è stata pure rivendicata attraverso interventi sul piano parlamentare

ed è avviata in seno all'amministrazione. La sua futura struttura dovrebbe concernere la cerchia degli assicurati, le prestazioni, l'esecuzione e il finanziamento.

Scopo dell'assicurazione contro la disoccupazione è la protezione dei lavoratori contro i rischi della disoccupazione e l'immediato reinserimento dei disoccupati nel processo produttivo.

L'adesione all'assicurazione di disoccupazione è obbligatoria per le persone esercitanti un'attività lucrativa dipendente.

L'assicurazione disoccupazione è assunta da casse pubbliche o private. La Confederazione provvede a un'adeguata compensazione tra le casse. Essa prende, in collaborazione con i Cantoni e l'economia, le misure di politica del mercato del lavoro necessarie ad impedire la disoccupazione, per quanto possibile, o per la riqualificazione professionale e la reintegrazione della mano d'opera disoccupata.

Il finanziamento dovrebbe, a nostro avviso essere assicurato, mediante contributi pubblici, dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Per il futuro ordinamento degli *assegni familiari*, è pure stata iniziata la procedura informativa. La FSSC ha preso posizione in data 28 febbraio 1969, pronunciandosi per una regolamentazione federale delle allocazioni per i figli e per il suo accoppiamento al sistema dell'AVS, poichè la FSSC è convinta che l'attuale dispersione giuridica, le differenze arbitrarie esistenti e l'irrazionale apparato esecutivo rappresentino seri ostacoli

a un positivo sviluppo degli *assegni familiari*. Benchè finora questi non si inseriscano bene nel sistema delle assicurazioni sociali, poichè rappresentano una prestazione *sui generis* della sicurezza sociale un ordinamento federale che comprenda anche le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente, avvicinebbe ragguardevolmente gli *assegni familiari* a una soluzione analoga a quella d'un'assicurazione sociale. Questi *assegni* dovrebbero, a nostro modo di vedere, trovare il loro posto nel sistema della sicurezza sociale.

Per proteggere e favorire la famiglia, alla Confederazione spetta il compito di regolare la erogazione di assegni per i figli, per la formazione professionale e per le gestanti, alle persone esercitanti un'attività lucrativa dipendente e quanti sono occupati nell'agricoltura.

La Confederazione è autorizzata a rendere accessibile l'adesione al regime federale delle allocazioni familiari anche alle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente.

La Confederazione fissa, per l'intero territorio svizzero, i saggi obbligatori degli assegni e determina l'ammontare dei contributi. L'esazione dei contributi e il versamento degli assegni sono effettuati attraverso le casse di compensazione dell'AVS cantonali e professionali riconosciute. La Confederazione istituisce una cassa centrale per compensare la disparità degli oneri.

Il voto da noi espresso d'una maggiore sistematicità e d'un'ulteriore estensione per favorire

il settore della sicurezza sociale, vale anche per quello dell'*assistenza sociale*. Questa deve aggregarsi al regime delle assicurazioni sociali, onde sia assicurata una protezione sociale completa. Ciò vale nel campo della assistenza vecchiaia ed invalidità, per il settore degli aiuti agli anziani e ai minorati e altresì nel campo dell'assicurazione malattia ed infortuni, in particolare per i malati cronici e per i beneficiari di vitalizi dell'INSAI.

Con ciò viene però anche sollevata la questione degli ospedali e delle case di cura e d'assistenza; essa costituisce uno dei più spinosi e complessi problemi, praticamente irrisolvibili attraverso le vie federalistiche. Gli abbozzi oggi esistenti nella Costituzione federale in materia di assistenza sociale (Articoli 35, 45, 48 e 64bis), che rimane in sostanza di pertinenza dei Cantoni, dovrebbero essere riuniti in un unico articolo costituzionale dedicato all'assistenza.

La Confederazione sostiene gli sforzi in sede cantonale e privata per l'assistenza sociale, particolarmente in favore della gioventù, delle persone anziane, dei minorati e dei malati cronici.

La Confederazione sovvenziona le spese dei Cantoni, dei comuni e delle istituzioni private per investimenti in ospedali, case di cura e d'assistenza, come pure per favorire l'esercizio di istituti del genere.

In materia di *previdenza sociale*, particolarmente d'igiene, la Costituzione vigente contiene un articolo per combattere le

epidemie (art. 69), e un articolo concernente la legislazione sulle derrate alimentari e sul loro controllo, che accorda alla Confederazione la competenza legislativa per il commercio di altri articoli d'uso e consumo che possano mettere in pericolo la vita e la salute (art. 69bis). Sono da considerare in questo contesto anche le disposizioni sulla protezione dei lavoratori riguardanti l'igiene del lavoro e la prevenzione degli infortuni, cui è data una base di diritto costituzionale negli articoli 34 e 34ter a. Così dicasi della legislazione sull'energia atomica e sulla protezione contro il pericolo dei raggi ionizzati (art. 24 quinquies). Infine, entrano in questo campo tutti gli sforzi tesi a mantenere uno spazio vitale sano; così annoveriamo nell'attuale CF la protezione delle acque (art. 24quater) e l'articolo sulla protezione contro le emanazioni sgradevoli e nocive in via di elaborazione.

A nostro avviso, riterremmo conveniente che anche per l'igiene preventiva ed il mantenimento d'uno spazio vitale sano si mirasse ad una soluzione più sistematica.

Uomo e ambiente sociale

Come abbiamo già osservato nell'introduzione, ci sembra importante completare tutto il complesso di questioni vertenti sullo Stato e la società con l'aggiunta delle due sfere di temi: «l'uomo e il suo ambiente sociale» e «l'uomo e il suo ambiente naturale».

Comprendiamo nel concetto di ambiente dell'uomo gli istituti sociali che la scienza moderna definisce «gruppi primari», ossia la famiglia e il Comune, come pure le due comunità che per la loro importanza sociale si elevano al disopra di tutti gli altri gruppi secondari, ossia la Chiesa e l'associazione professionale.

Circa la *famiglia*, il vigente art. 34 quinquies contiene già gli elementi essenziali. Ci pare tuttavia che i capoversi 2 a 5 del testo attuale dovrebbero figurare in modo più sistematico nella Costituzione federale totalmente riveduta, cioè nel senso che l'ordinamento delle allocazioni familiari e l'assicurazione maternità siano trasferite nel capitolo concernente la «sicurezza sociale», mentre le disposizioni sugli alloggi e sul popolamento interno troverebbero più adeguato inserimento nel capitolo «l'uomo e il suo ambiente naturale». D'altronde, oltre alla idea della protezione della famiglia, bisognerebbe pure accentuare meglio il concetto della promozione della famiglia.

La Confederazione protegge e favorisce la famiglia come nucleo fondamentale dell'ordinamento sociale. Essa crea le condizioni di base necessarie alla sua piena espansione e inquadra i suoi bisogni nella legislazione, in particolare nel campo degli alloggi, degli agglomerati urbani, della formazione, della sicurezza sociale e del regime fiscale. Alla Confederazione spetta inoltre la promozione della gioventù.

Per il *Comune*, la cui indipendenza ed i cui rapporti con il Cantone sono da regolare nel quadro delle Costituzioni cantonali, nella Costituzione federale dovrebbe unicamente essere ancorato il principio dell'autonomia comunale, così come essa è stata riconosciuta dal Tribunale federale nella sua costante giurisprudenza ed è d'altronde garantita in numerose Costituzioni estere, ad esempio dall'art. 82 della Costituzione danese, dall'art. 76 della Costituzione islandese e dall'art. 128 della Costituzione italiana.

Il Comune, in quanto cellula fondamentale dello Stato è una istituzione autonoma. La sua autonomia è garantita dalla Confederazione. In caso di violazione dell'autonomia comunale, il Tribunale federale è competente come istanza di ricorso.

Siamo dell'avviso che analogamente all'autonomia comunale, anche l'autonomia della Chiesa sia da ancorare nella Costituzione federale, quantunque il regolamento dei rapporti tra Chiesa e Stato rientri nella competenza cantonale. Confermemente a quanto avviene per il Comune, l'autonomia congloba il diritto all'imposizione fiscale. Nel caso di violazione dell'autonomia della Chiesa da parte dei Cantoni, si dovrebbe poter appellarsi al Tribunale federale.

L'autonomia della Chiesa, è garantita dalla Costituzione federale.

E' altresì nostra opinione che anche certe Associazioni rappresentanti gli interessi vitali dei loro membri dovrebbero oltre-

passare il quadro d'una semplice associazione ordinaria e meritare (a lato della garanzia della libertà di riunione e di associazione) una menzione speciale nella Costituzione federale. Così già avviene nel vigente testo costituzionale federale, il cui articolo 32 parla delle « organizzazioni economiche interessate » e l'art. 32ter delle « associazioni di datori di lavoro e di lavoratori ». Una Costituzione federale totalmente riveduta non può in nessun caso ignorare i « diritti acquisiti » degli interlocutori sociali. La loro collaborazione nel formare l'opinione e la volontà politiche attraverso la procedura di consultazione (art. 32, cp. 3), o la loro chiamata a collaborare in seno a commissioni federali (in virtù dell'art. 104), come pure la loro autonomia normativa nel campo dei contratti collettivi di lavoro (art. 34ter) sono realtà che hanno trovato conferma e non potranno certamente essere annullate. Ad ogni modo, proposte di miglioramento della procedura di consultazione e del lavoro commissionale, per renderli più « trasparenti », possono senz'altro essere esaminate; noi reputiamo in merito a un'istituzionalizzazione delle « trattative delle parti sociali » nella forma di un « Consiglio economico e sociale » permanente e con funzione consultiva (nel quale sarebbero da includere pure rappresentanti delle organizzazioni dei consumatori) e anche ad un'intensificata cooperazione, a titolo consultivo, delle organizzazioni economiche ai lavori delle commissioni par-

lamentari e alle Camere federali (hearings).

La Confederazione riconosce l'importanza delle organizzazioni economiche e delle associazioni professionali per il funzionamento della democrazia. Essa incoraggia la collaborazione delle parti sociali e può conferire loro compiti particolari. Nell'elaborazione delle leggi, la Confederazione può far capo a queste parti; esse saranno inoltre consultate prima di adottare nuove leggi di natura economico-sociale e possono essere chiamate a cooperare alla loro applicazione.

Il Consiglio economico e sociale, nel quale gli interlocutori sociali sono rappresentati in proporzione della loro importanza, funziona come organo consultivo del Consiglio Federale e del Parlamento nelle questioni di politica e di legislazione economico-sociali.

Per quanto concerne specificamente le relazioni tra datori di lavoro e lavoratori, ci sembrerebbe giustificato riprendere le disposizioni ora contenute nell'art. 34ter, lett. *b* e *c*, e il cp. 2. Come già rilevammo, occorrerebbe pure sviluppare ulteriormente le relazioni tra le parti sul piano aziendale. In questo senso, a mo' d'esempio, la Costituzione italiana contiene un articolo che recita: « Allo scopo di elevare economicamente e socialmente il lavoro, ed in conformità con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce ai lavoratori il diritto di cooperare, nelle forme ed entro i limiti consentiti dalla legge, alla direzione dell'impresa » (art.

46). Analogamente si potrebbe anche riformulare l'art. 34ter lett. b. nella seguente maniera:

La Confederazione è competente a statuire in merito al rapporto tra datori di lavoro e lavoratori particolarmente per quanto concerne la regolamentazione in comune di imprenditoriali e professionali.

La Confederazione può adottare, attraverso le vie legislative, una legge sulla costituzione aziendale, la quale regoli la collaborazione in seno alla comunità aziendale e la cooperazione del personale e delle organizzazioni sindacali, che lo rappresentano, all'interno dell'azienda.

L'uomo e il suo ambiente naturale

Riteniamo che la nuova Costituzione federale abbia ad occuparsi non soltanto dell'ambiente sociale degli uomini, bensì anche del suo ambiente naturale, in un capitolo a parte. In questo capitolo rientrerebbero le disposizioni di diritto fondiario e di sistemazione del territorio, degli alloggi e del popolamento interno, come pure la protezione della natura e del paesaggio e, infine, la protezione contro le perturbazioni e le emanazioni sgradevoli e nocive.

La libertà di commercio e d'industria

Alla stregua dell'art. 31 della vigente Costituzione federale, la libertà di commercio e d'industria è garantita in tutto il ter-

ritorio della Confederazione, con riserva delle disposizioni restrittive della Costituzione e della legislazione che ne derivano. Le disposizioni cantonali sull'esercizio e sull'imposizione fiscale del commercio e dell'industria rimangono riservate; esse non possono tuttavia portare pregiudizio al principio della libertà di commercio e d'industria, a meno che la Costituzione federale non disponga altrimenti.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la libertà di commercio e d'industria garantisce il libero accesso a un'attività privata espletata a titolo lucrativo e al libero esercizio dell'attività scelta.

La libertà di commercio e di industria è un *diritto di libertà individuale*; di tale diritto possono valersi sia persone naturali che giuridiche di diritto privato.

La libertà di commercio e d'industria soggiace a *limitazioni* di polizia del lavoro. Quali limiti immanenti d'un diritto di libertà individuale valgono i diritti di terzi e l'interesse pubblico; alla stregua della giurisprudenza del Tribunale federale: la pubblica quiete, l'ordine, la sicurezza e la salute, i dettami della buona fede nelle relazioni d'affari. In via di massima, la competenza per emanare prescrizioni di polizia del lavoro secondo il capoverso 2 dell'art. 31, spetta ai Cantoni. In base all'art. 31bis, cp. 2, però, anche la Confederazione può emanare disposizioni inerenti all'esercizio del commercio e dell'industria e prendere misure atte a favorire i singoli rami dell'economia o di professioni; così

statuendo, essa deve tuttavia derogarvisi ove occorra al principio della libertà di commercio e di industria.

L'alinea 3 dell'art. 31bis statuisce *deroghe* al principio della libertà di commercio e d'industria, che sono le seguenti:

- a) la salvaguardia di importanti rami dell'economia o professioni minacciati nella loro esistenza;
- b) la conservazione d'una sana popolazione rurale, assicurando l'efficienza dell'agricoltura e consolidando la proprietà agricola;
- c) la protezione di regioni la cui economia sia in pericolo;
- d) la lotta per parare effetti nocivi di carattere economico o sociale prodotti da cartelli o da organizzazioni analoghe;
- e) le misure precauzionali per i tempi di guerra.

La FSSC reputa che la garanzia della libertà di commercio e d'industria nella sua attuale redazione non deve essere inserita in una nuova Costituzione federale. Quanto a noi, ci sembrerebbe giusto che i due aspetti in essa contenuti appariscano separati, mentre nel catalogo dei diritti delle libertà economiche dovrebbe essere riconosciuto il diritto alla libera scelta della professione e nel capitolo relativo ai rapporti Stato-economia deve essere ancorato il principio istituzionale della libertà economica.

Il diritto alla libera scelta della professione è riconosciuto tanto nelle convenzioni e in altri accordi internazionali quanto in numerose Costituzioni di stati.

La garanzia istituzionale tesa ad assicurare un ordine economico globale nella libertà dovrebbe, a nostro parere, essere definita come *libertà economica*; essa non coprirebbe soltanto il libero esercizio del commercio e dell'industria, bensì anche la libertà di produzione (in tutti e tre i settori economici), del consumo, del risparmio come pure degli investimenti. L'inquadramento del principio della libertà economica nella Costituzione equivarrebbe a un riconoscimento della Confederazione rispetto al principio della libera concorrenza o ai canoni d'una libera economia di mercato. La libertà economica non verrebbe interpretata come una protezione contro ogni e qualsiasi intervento statale nell'economia, ma come un mandato affidato alla Confederazione di proteggere e d'incoraggiare un ordine economico libero. La garanzia della libertà economica non significherebbe quindi un'interdizione allo Stato d'intervenire nel campo economico, ma una protezione della citata libertà contro gli accordi privati tendenti a limitare la libera concorrenza. Il procedimento contro ripercussioni nocive sul piano economico e sociale di cartelli e organizzazioni del genere non significherebbe più, in questa concezione, una deroga al principio della libertà di commercio e d'industria, in quanto nell'ordine della politica di libera concorrenza diventerebbe piuttosto il compito centrale dello Stato nel campo dell'economia. Oltre la protezione della libertà di economia contro

il potere statale e quello della società, entrerebbe in funzione l'ufficio promozionale della Confederazione in generale.

La Confederazione s'impegna ad aderire a un ordine economico di libertà onde sia garantito nella Costituzione il principio della libertà economica. Essa protegge la libertà dell'economia contro le restrizioni della libera concorrenza e favorire la sua piena espansione attraverso misure atte a potenziarne la prosperità economica.

Gli articoli economici

Attraverso la votazione popolare del 6 luglio 1947 furono modificati gli articoli 31, 32, 32quater cp. 2 e 34ter, e inseriti nella Costituzione federale gli articoli 31bis, 31ter, 31quater e 31quinquies.

Tali articoli, denominati « gli articoli economici », stabiliscono la libertà di commercio e d'industria, regolano i casi, in cui una deroga alla libertà summenzionata è ammessa (protezione delle branche economiche minacciate, dell'agricoltura, delle regioni dove l'economia è in pericolo, abusi dei cartelli e misure precauzionali in vista di tempi bellici), danno la facoltà ai Cantoni di legiferare in materia di pubblici esercizi, e alla Confederazione la competenza di legiferare sul regime delle banche, di prendere misure tese a prevenire le crisi economiche e ad emanare disposizioni circa i mezzi per procurare lavoro e, finalmente, costituiscono la base giu-

ridica per la procedura di consultazione dei Cantoni e delle organizzazioni economiche, della legislazione concernente la protezione dei lavoratori, concernente problemi relativi ai contratti collettivi di lavoro, sul regime di compensazione per la perdita di guadagno in caso di servizio militare, sul servizio di collocamento, sull'assicurazione contro la disoccupazione e l'aiuto ai disoccupati e sulla formazione professionale.

Gli articoli economici hanno apportato particolarmente un progresso sotto l'aspetto del diritto di lavoro e della sicurezza sociale, il che non è però il caso dal punto di vista politico-economico. Gli articoli economici non si connettono entro una vera e propria costituzione economica, ma si limitano a essere interventi puntuali nel principio sacrosanto della libertà di commercio e d'industria inteso liberalmente. Inoltre, hanno un carattere unicamente difensivo (prevenzione di crisi economiche, lotta contro l'abuso dei cartelli) oppure conservatore delle strutture vigenti (salvaguardia dei rami economici minacciati, conservazione d'un ceto rurale sano, protezione di regioni la cui economia è in pericolo). La transizione che porta dalla conservazione strutturale alla trasformazione strutturale non viene effettuata. A lato dell'apparenza della protezione non entra nel campo visuale la componente protezionale dello sforzo politico-economico.

La FSSC òpina che un'assunzione pura e semplice degli ar-

articoli economici nella nuova Costituzione federale non possa entrare in linea di conto. L'attuale stato giuridico è insoddisfacente, i problemi insorgenti non possono essere risolti attraverso l'instrumentario costituzionale a disposizione, s'impone un adeguamento degli articoli economici alle nuove esigenze. La motivazione della mozione Heil in punto agli articoli economici (del 5 ottobre 1966, motivata nella sessione primaverile 1967) ha evidenziato con meridiana chiarezza l'ineluttabilità d'un mandato costituzionale alla Confederazione, perchè abbia ad avanzare sul piano della crescita politico-congiunturale.

L'on. consigliere nazionale Dr. Heil scese in campo con i seguenti argomenti:

La situazione attuale

Gli articoli economici portano l'impronta dell'epoca in cui sono stati inquadrati nella Costituzione; il loro sfondo era rappresentato dalla nequizia dei tempi di crisi economica e dell'economia di guerra. I cambiamenti da allora intervenuti, vuoi nel campo statale, vuoi nel settore economico-sociale, hanno comportato numerosi problemi totalmente nuovi, quali spetta allo Stato di portarli a compimento, quantunque gli manchi la base costituzionale in proposito. Ne consegue che quali ogniqualvolta si tratti di prendere una misura politico-economica, viene avanzata la questione della conformità costituzionale e spesse volte

è mestiere ricorrere a strutture piuttosto singolari.

La nuova problematica

I nuovi problemi che sono stati sollevati in anni recenti (la lotta contro il rincaro, gli sforzi tendenti ad eliminare gli squilibri nel commercio estero, nel bilancio degli introiti e nelle finanze pubbliche), non perderanno la loro attualità neanche negli anni a venire. Per di più, bisognerebbe fare sforzi maggiori e ripetuti per accrescere l'espansione economica. Un'economia rapidamente crescente non è indispensabile soltanto rispetto ai Paesi industriali circostanti, dietro ai quali non possiamo rimanere per motivi concorrenziali, ma anche per le fondamenta necessarie al progresso sociale e culturale. Soltanto una economia crescente è in grado di approntare i mezzi enormi occorrenti agli scopi di investimenti privati e pubblici; unicamente a lei si addice il reinserimento della mano d'opera liberata a seguito della razionalizzazione e dall'automazione, assicurandone la piena occupazione.

Un mandato costituzionale è necessario

In effetti, è fuori posto sostenere che in una libera economia non sia possibile risolvere i problemi congiunturali e quelli della espansione economica con mezzi conformi alle regole del mercato libero. Esistono mezzi sufficienti per attenuare od eliminare fluttuazioni transitorie, come pure

per rendere possibile a lunga scadenza una crescita equilibrata. « Ma ciò che difetta è comunque il mandato alla Confederazione per effettuare una politica del genere ».

Attualmente, alla Confederazione non si è conferito un mandato chiaramente espresso per chi prenda misure né a breve né a lunga scadenza, senza parlare di una politica di prosperità economica limpidamente progettata. Una revisione degli articoli economici s'impone quindi imperiosamente. Alla lunga, appare inammissibile accontentarsi di vivere alla giornata, senza avere finalità precise e senza disporre d'un istrumentario efficace.

D'altronde, così facendo, non si tratta di accordare alla Confederazione dei pieni poteri a legiferare, bensì di conferirle un mandato costituzionale univocamente circoscritto, perchè abbia ad entrare in azione in sede economico-politica per emanare e coordinare misure doverose, indirizzandole a un fine unitario.

Ne consegue che non basta completare i venticinque articoli economici come tali; occorre piuttosto ancorarli nella Costituzione mediante una concezione totalitaria. La Confederazione riuscirà soltanto così a esercitare su basi costituzionali una politica economica mirante al tutto.

Proposte per una nuova base costituzionale

Riannodandoci a quanto siamo andati esponendo: « La Confederazione s'impugna ad aderire a

un ordine economico di libertà che garantisce nella Costituzione la libertà economica; la Confederazione protegge la libertà dell'economia contro la limitazione della libera concorrenza e ne favorisce l'espansione mediante misure assicuranti la crescita politico-economica del Paese », ne deriva che la Costituzione federale dovrebbe fissare il perimetro direttivo, i principi di fondo e i fini immediati e concreti di tale politica espansionistica spettante alla Confederazione.

Come *idee direttrici* dovrebbero figurarvi quelle tese ad accrescere la prosperità economica e ad incoraggiare il benessere sociale nonchè i valori culturali. Come *principi di fondo* dovrebbero di contro essere enunciati quello della libertà economica e quello della giustizia sociale, mentre per *fini primari* si dovrebbero raggiungere la creazione di condizioni migliori per lo sviluppo della produttività e la espansione dell'economia, come pure una ripartizione del prodotto nazionale conforme alle prestazioni e alle esigenze della giustizia sociale. Come *fini immediati* dovrebbero essere indicati l'occupazione piena, la stabilizzazione del franco e l'equilibrio del commercio estero.

Allo scopo di elevare la prosperità materiale culturale, la Confederazione istituisce, nel quadro della libertà economica ed adeguandosi alle esigenze della giustizia sociale, le condizioni basilari per un'espansione economica continua ed equilibrata, nonchè per una ripartizione socialmente giusta del reddito eco-

nomico. La politica d'espansione mira a garantire l'impiego pieno, a mantenere il potere d'acquisto del franco e assicurare l'equilibrio del commercio estero.

Questo articolo di competenza tanto esteso nei confronti della Confederazione, costituirebbe la base costituzionale per la sua politica espansionistica, atta a conseguire un aumento del rendimento dell'economia pubblica e tesa, altresì, a disporre una struttura ottimale oltre che a sfruttare l'apparato produttivo per una crescita sincronica dello stesso e uno sviluppo equilibrato delle diverse regioni del Paese.

L'aumento della produttività economica

1. *L'aumento della produttività economica* dovrebbe essere realizzato attraverso il promovimento della formazione a tutti i livelli, una politica di mercato di lavoro, la quale fissi il suo accento sulla mobilità e sull'impiego razionale, oggettivamente e soggettivamente soddisfacente, della mano d'opera, e mediante una politica strutturale tesa al miglioramento delle basi di produzione, specialmente nell'agricoltura e nell'edilizia.

Nel campo della *formazione* regna attualmente una ragguardevole confusione, dovuta al nostro federalismo culturale; ritorneremo ancora su questo argomento nel capitolo Stato e cultura. Un aumento della produttività dell'economia non potrà

comunque essere realizzato se non mediante sforzi concentrati tesi a sviluppare le infrastrutture intellettuali.

In merito al *mercato del lavoro*, per le esigenze del futuro, quanto vien detto nelle disposizioni dell'art. 34ter e) (servizio di collocamento) e f) (assicurazione contro la disoccupazione e l'aiuto ai disoccupati), nonché nell'art. 69ter (lavoratori stranieri) non basta più. Come è già stato esposto nel capitolo Stato ed economia, la Confederazione dovrebbe discostarsi da una politica di mercato del lavoro puramente difensiva e convergere verso una politica più prospettiva, comprendente una promozione del mercato del lavoro, una pianificazione del mercato lavorativo, nonché la disposizione di misure atte a impegnare economicamente, in maniera razionale e umana, l'uomo come fattore produttivo. L'art. 34ter dovrebbe essere completato in modo tale che alla Confederazione sia conferito il mandato ad esplicare una politica di mercato attiva e che la protezione tradizionale dei lavoratori contro il rischio della disoccupazione sia ampliata fino a rappresentare una nuova dimensione socio-politica conglomerante il riadeguamento e il reinserimento professionali. Per quanto concerne i lavoratori stranieri (art. 69ter), l'accento deve esser posto su d'una soluzione liberale del problema, pur tenendo conto degli aspetti umani, economici e di produttività (libera circolazione nel quadro degli effettivi ammessi per l'insie-

me della Svizzera, soppressione dello statuto speciale per i lavoratori stagionali, riduzione della durata del controllo per i lavoratori beneficiari d'un permesso di soggiorno annuale, ammissione del raggruppamento della famiglia).

Per quanto poi si attiene alla *politica strutturale* della Confederazione, la nuova Costituzione dovrà decidersi chiaramente, nel conflitto tra il mantenimento di struttura e l'espansione economica, per il promovimento d'una struttura ottimale e lo sfruttamento dell'apparato economico. Ci limitiamo ad esporre in questo contesto alcuni cenni. In merito all'agricoltura, la *politica agraria*, quale poggia largamente sull'art. 31 bis, dovrà in avvenire staccarsi dal concetto preminente di « mantenimento d'un ceto agricolo sano » per rivolgersi totalmente alla seconda esigenza, quella « d'una agricoltura pienamente efficiente ». Sotto questo capo cadono l'incoraggiamento sistematico delle aziende familiari dinamicamente comprese, tutte le misure per migliorare le strutture produttive (raggruppamento dei terreni, sopraelevazioni, miglioramenti fondiari, meccanizzazione ed automazione dei lavori agricoli), lo sviluppo della formazione e della consulenza professionali in materia agricola, miglioramento delle condizioni di lavoro e la sicurezza sociale dei contadini e dei lavoratori agricoli.

Uno statuto particolare nel quadro della politica agraria spetta indubbiamente all'agricoltura di montagna o, in senso più

lato, alle *regioni di montagna*. La loro sicurezza materiale e l'incoraggiamento economico rientrano meno nella categoria delle misure da prendere in materia di miglioramento delle condizioni di base della produzione che non piuttosto in quelle tese a favorire una crescita economica equilibrata su dimensione nazionale.

Sotto l'aspetto delle infrastrutture naturali bisogna pure rilevare che all'agricoltura di montagna è dovuto un significativo riguardo, in quanto essa effettua nella regione alpina e prealpina come una specie di « servizio della manutenzione dei parchi », impedendo con ciò l'abbandono e lo spopolamento di intere contrade. Un concetto per la promozione delle regioni di montagna, quale è stata sollevata attraverso la mozione Brosi e Danioth, verrà probabilmente sottoposta all'esame del parlamento.

Nel settore industriale è l'*edilizia* che riveste grandissima importanza dal punto di vista della politica strutturale.

Nel *settore edile*, la Confederazione assume un ruolo notevole, per gli investimenti ed i finanziamenti da lei operati. All'aumento della capacità efficiente nell'edilizia contribuiscono specialmente le sovvenzioni federali indirette messe a disposizione nel quadro della legge concernente l'incoraggiamento della costruzione di alloggi — in favore della ricerca scientifica. Ad accrescere la produttività contribuiranno parimenti una liberalizzazione più marcata della

libera concorrenza (smembramento attraverso la legge sui cartelli e mediante l'ammissione d'impresе edili straniere) e una riduzione dei prezzi di base della produzione (riduzione dei diritti doganali sui materiali e sul macchinario edile). Ad ogni buon conto, il più importante compito politico-economico spettante alla Confederazione sarebbe comunque quello della subordinazione dell'attività edile pubblica alle esigenze della politica congiunturale ed espansionistica (da assicurare mediante una revisione della concezione dell'art. 34quinquies concernente le misure tese a prevenire le crisi economiche e a procurare lavoro), oppure, il che sarebbe poi la medesima faccenda, la pianificazione degli investimenti da parte dei pubblici poteri. Urge pure una riesame della politica in materia di costruzione degli alloggi, conglobante altresì lo sfruttamento regolare dei terreni da costruzione per alloggi, al fine di sfociare finalmente in una politica dell'abitato in senso vero e proprio. Che la base costituzionale ancorata nell'art. 34quinquies non basti per un siffatto mandato alla Confederazione, è di evidenza palmare. Ad ogni modo, si potrebbe prevedere una sintonizzazione con il nuovo art. 22quater concernente l'ordinamento dello spazio e della pianificazione territoriale.

E qui si può perlomeno accennare al fatto che — in vista della concentrazione economica e dell'accelerato cambiamento delle strutture sociali — la Confederazione potrebbe essere chia-

mata in avvenire a prevedere disposizioni politico-strutturali nel settore agricolo e nell'ambito industriale.

Politica di sviluppo regionale

2. Le misure d'espansione economica miranti a favorire il rendimento dell'apparato di produzione economica (formazione professionale, politica del mercato di lavoro, politica strutturale — particolarmente nell'agricoltura e nell'edilizia) dovrebbero essere completate con altre disposizioni assicuranti *l'espansione sincronizzata dell'apparato di produzione e dell'infrastruttura*, oltre *l'espansione economica equilibrata di tutte le regioni del Paese*. Ciò significa che la Confederazione dev'essere posta nella condizione di esercitare una vera e propria *politica espansionale*. Con l'accettazione nella Costituzione federale dell'articolo sul diritto fondiario e sulla pianificazione territoriale (Art. 22ter e quater) dovrebbero essere concesse alla Confederazione sufficienti competenze legislative d'incoraggiamento e di coordinazione per conseguire un ordinamento dell'abitato adeguato e una colonizzazione ragionevole del territorio, facilitando così una pianificazione generale, la quale congloberebbe altresì le regioni sottosviluppate in un piano nazionale d'espansione. Innanzitutto la richiesta di una politica regionale, quale si fa sempre più attuale di fronte allo sviluppo demografico, dovrebbe

essere inquadrata nella legislazione esecutiva. Si aggiunga poi ancora l'impiego della compensazione finanziaria come strumento di politica d'espansione regionale.

Il miglioramento delle infrastrutture

3. Perché riesca la pianificazione nazionale occorre immanabilmente il miglioramento della *infrastruttura* nel senso più stretto della voce, vale a dire dell'approvvigionamento con i così detti beni fondamentali — acqua, energia, traffico, telecomunicazioni. Le basi costituzionali negli art. 24 e 24bis (opere idrauliche e delle foreste, utilizzazione delle forze idriche), articolo 24ter (navigazione), art. 24quater (protezione delle acque), art. 24quinquies (energia atomica), art. 26 (ferrovie), art. 36 (traffici postali e telefonici), art. 36bis e ter, nonché 37 e 37bis (strade), art. 37ter (navigazione aerea), potrebbero bastare, se ancora si annovera l'articolo sulla protezione delle immissioni ancora in fase di studio, ma vi sono degli intoppi per quanto riguarda la coordinazione. Non di meno, secondo le direttive del Consiglio federale sull'attività 1967-1971, un rapporto riguardante i problemi dell'approvvigionamento di energie, nonché uno studio relativo alla concezione globale della politica dei traffici, sono in via di elaborazione. Gli sforzi d'espansione economica dovrebbero mirare a includere

in un piano globale la politica dei trasporti e delle comunicazioni come quella delle energie.

Publiche finanze e politica fiscale

La politica d'espansione non dovrebbe aver soltanto una base costituzionale ma anche una base finanziaria. Sotto l'aspetto politico-espansionistico, il futuro regime delle finanze federali sarà molto flessibile, vale a dire che dovrà rinunciare nella Costituzione a tutte le restrizioni di fondo e a tutte le limitazioni di tempo; unicamente in questa maniera sarà man mano possibile un continuo e celere adeguamento alle esigenze dello sviluppo congiunturale e dell'espansione economica.

Oltre a ciò, convien considerare che l'attuale configurazione dell'imposta sulla cifra d'affari, così come risulta applicata, è in effetti semplice, tuttavia talmente rigida da frustrare il suo inserimento quale mezzo al servizio della politica congiunturale ed espansionistica; a questo uopo, una ristrutturazione della ICA sotto forma di imposta sul plusvalore, i cui tassi potrebbero essere modificati dal Parlamento secondo il fluttuare della cifra d'affari e della categoria delle merci, sarebbe meglio giustificabile.

Nel settore delle imposte dirette una legge quadro federale che unificasse i criteri fiscali, la contabilità e le possibilità di fare deduzioni di tutte le leggi tributarie cantonali e fosse accoppia-

bile con una compensazione finanziaria più pronunciata intercantonalmente, diventerebbe uno strumento efficace utilizzabile ai fini della politica congiunturale e d'espansione. Nella mozione Leu del 19.9.67 e Wyer del 13.6.68, sono sviluppati punti di vista analoghi che sono stati accettati dal Dipartimento federale delle finanze e delle dogane.

A una politica fiscale concepita modernamente, dovrebbe accordarsi una *politica finanziaria* orientata in direzione della congiuntura e dell'espansione economica. La chiamata decisiva è già stata espressa; si tratta in effetti d'inserire le spese pubbliche in un piano di sviluppo nazionale. Al piano d'investimenti che, concepito a lunga scadenza, evidenzia in primo piano le esigenze della crescita economica, dovrebbe corrispondere un piano di finanziamento adeguato. Passi iniziali in direzione di un piano finanziario sono stati compiuti, dati di fondo preziosi (rapporto Jöhr) sono stati elaborati o stanno per essere esaminati (studi prospettivi sotto la direzione del Prof. Kneschaurek). Dal punto di vista costituzionale s'imporrebbe un emendamento dell'art. 85 cp. 10, secondo il quale non soltanto il preventivo annuale, ma anche il piano finanziario dovrebbe essere sottoposto all'approvazione parlamentare. Un mandato in questo senso, tendente a sottomettere la gestione finanziaria della Confederazione alle esigenze della politica congiunturale e della espansione economica, potrebbe,

a dire il vero, inquadarsi anche nel contesto degli « articoli economici ».

Politica monetaria e del mercato dei capitali

Alla Confederazione spetterebbe infine il mandato di assumere il consolidamento finanziario della politica d'espansione e di sviluppo economico per esercitare una politica di *mercato dei capitali*. A norma dell'art. 39 della Costituzione, la Banca nazionale ha il compito di esercitare una politica monetaria e di credito al servizio degli interessi generali del Paese. L'esigenza di tenere a disposizione dell'economia crescente, in misura sufficiente, capitali a lunga scadenza, non è però coperta da tale disposizione. Un'estensione della lista dei compiti della banca d'emissione di biglietti di banca s'impone in ogni modo.

Al servizio della politica del mercato dei capitali si potrebbe parimenti mettere a disposizione il debito della Confederazione (deroga dal principio dell'ammortamento dei debiti mediante la revisione dell'art. 42bis) e la politica dei prestiti (l'assunzione di prestiti, l'emissione e il rimborso delle rassicurazioni federali dovrebbero essere di competenza del Consiglio federale a seguito della revisione dell'art. 85 cp. 10). L'impegno di ulteriori mezzi federali (opere sociali) sarebbe ancora da esaminare. Però l'istrumento più promettente per l'avvenire resta pur sempre una vera e propria politica

atta alla costituzione di capitali (incoraggiamento del risparmio, politica della proprietà).

Questa panoramica esposta per sommi capi dimostra che *una ripresa degli « articoli economici » tali e quali nella nuova Costituzione federale non può entrare in linea di conto*; un adeguamento si impone. *A mente della FSSC, premessa una dichiarazione di adesione alla libertà economica (regime della libera concorrenza), e alla politica espansionistica in articoli che le puntualizzino, i compiti della Confederazione dovrebbero essere concretizzati in merito alla formazione, alla politica di mercato del lavoro, alla politica strutturale, alla politica dello sviluppo, alla politica delle infrastrutture, alla politica finanziaria e fiscale e, infine, alla politica monetaria, del mercato dei capitali e a quella valutaria.*

Il Consiglio economico e sociale

Le funzioni di natura economica e social-politica che spettano, in misura sempre più crescenti, alla Confederazione, esigono una portabilità estesa e una stretta collaborazione tra Stato ed economia. Le forme fin qui praticate del conglobamento delle organizzazioni economiche nel lavoro di attivazione della volontà e dell'opinione politica dello Stato (procedura di consultazione, collaborazione in seno alle commissioni federali), non dovrebbero essere smantellate, an-

zi, dovrebbero acquistare una maggiore giuridicità: in questo modo verrebbe favorita anche la trasparenza della procedura legislativa preliminare. La mozione Schürmann del 5 luglio 1968 ha già posto in discussione suggerimenti appropriati.

Inoltre potrebbero essere escogitate nuove istituzioni di cooperazione. Si pensi in particolare all'istituzione di un Consiglio economico e sociale in funzione di organo consultivo permanente delle autorità federali. Un organo di questo tipo lo conoscono ad esempio la costituzione francese (art. 69 - 71), quella irlandese (art. 15, 3), quella italiana (art. 99 confr. anche 77) e la costituzione dei Paesi Bassi (art. 159). Il consiglio economico e sociale non parteciperebbe soltanto alla elaborazione di disegni di legge e di decreti di natura economica e sociale, ma rappresenterebbe altresì un foro di discussioni a titolo di consulenza per le direttive della politica economica e sociale da perseguire. Esso verrebbe nominato dal Consiglio federale e si comporrebbe di rappresentanti delle organizzazioni economiche e scientifiche. Il consiglio disporrebbe dei medesimi mezzi d'intervento spettante ai membri del parlamento (piccola interrogazione, postulato, interpellanza, mozione, iniziativa individuale); d'altronde al parlamento spetterebbe un diritto di vigilanza sull'attività del consiglio economico e sociale. L'opinione pubblica otterrebbe correntemente raggugli inerenti ai risultati conseguiti dal consiglio stesso.

STATO E CULTURA

Nell'ambito del complesso di questioni del Gruppo Wahlen si fa ripetutamente cenno alla tematica relativa a Stato e cultura; ed è così che nel capitolo riguardante i diritti dell'uomo vien sollevata la questione del diritto alla formazione, al capitolo « Confederazione e Cantoni » al settore scolastico, in particolare in punto all'insegnamento universitario e alla ricerca scientifica, infine nel capitolo « funzioni della Confederazione » si parla del « piano di sviluppo dell'istruzione ».

Ci sembrerebbe più giusto se tutti questi problemi annoverati in modo dispersivo nel catalogo del Gruppo Wahlen potessero essere raccolti in un capitolo a sè stante, onde sia sottolineata l'importanza di tale cerchia di idee.

Il diritto alla formazione

Richiamiamo qui le esposizioni già fatte in merito ai diritti dell'uomo e ciò che dicemmo sui diritti sociali.

Il diritto alla formazione appartiene al novero dei « diritti » economici, sociali e culturali — si tratta dunque d'un diritto fondamentale che esige una riserva d'istaurazione legale. Ci siamo opposti contro l'assunzio-

ne di diritti economici e sociali in un catalogo declamatorio; invece abbiamo dato adesione a un inserimento di contenuti legali economico-sociali negli articoli costituzionali, definiti di competenza.

I diritti culturali vengono circoscritti internazionalmente nell'art. 26 (diritto alla formazione, diritto dei genitori) e nell'art. 27 (diritto di partecipare liberamente alla vita culturale della comunità, diritto di autore) della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e negli art. 13 e 15 del patto concernente i diritti economici, sociali e culturali. Nell'art. 2 del Primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo si dice: « Il diritto alla formazione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato deve badare al diritto dei genitori di assicurare ai loro figli questa educazione e l'insegnamento da loro assunto come compito, e, esercitando le sue funzioni statali, di far sì che questa educazione e questo insegnamento siano conformi alle loro convinzioni religiosi e filosofiche ».

Con l'intenzione del Consiglio federale, nel rapporto all'Assemblea federale del 9 dicembre 1968, di aderire alla Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, si potrebbe presumere che

sia possibile prendere un'altra posizione in merito all'inquadramento del diritto alla formazione nella Costituzione federale, che non quello che a noi sembra indicato per i diritti economici e sociali.

Qualora la Svizzera firmasse la Convenzione dei diritti dell'uomo e il suo protocollo addizionale, riconoscerebbe con ciò, espressamente, il diritto alla formazione e il diritto dei genitori di garantire l'educazione e la istruzione dei loro figli conformemente alle loro convinzioni religiose e filosofiche. A questo riconoscimento formale dei due diritti culturali non vien apporato nessun pregiudizio, nemmeno dalla riserva che è stata proposta in merito nel rapporto del Consiglio federale, in quanto la *reservatio* si riferisce unicamente alla inuguaglianza di fatto esistente in numerosi Cantoni in materia di esercizio del diritto a questa istruzione.

La FSSC è quindi del parere che nella nuova Costituzione federale debba essere ancorato il diritto alla formazione e il diritto dei genitori in questa direzione — nella formulazione della Convenzione dei diritti dell'uomo e del protocollo addizionale.

Eventualmente bisognerebbe fare in modo che la libertà di insegnamento e d'istruzione, circoscritta nel catalogo dei diritti dell'uomo, sia congiunta in un articolo costituzionale unico col riconoscimento del diritto alla formazione e al diritto dei genitori di educare ed istruire i propri figli conformemente alle

loro convinzioni religiose e filosofiche. Il riconoscimento del diritto alla formazione, del diritto dei genitori e della libertà d'insegnare e d'imparare avrebbe come conseguenza che il monopolio dello Stato, proprio così come risulta fissato attualmente nell'articolo 27, cp. 2, della Costituzione federale, dovrebbe essere modificato nel senso che l'istruzione primaria non debba più essere posta « esclusivamete sotto la protezione del potere civile », ma che siano pure ammesse delle scuole private sotto la sorveglianza dello Stato.

Il sistema della formazione

Secondo l'opinione generale, il sistema della formazione è ancora considerato come un dominio dei Cantoni, benché alla Confederazione spettino le competenze di promuoverla. E' però assodato che la sovranità scolastica dei Cantoni è già intaccata in punti essenziali, sia per quanto riguarda l'insegnamento primario, sia rispetto alla scuola media e superiore, ma anche per la formazione professionale.

L'istruzione primaria

Secondo l'art. 27, cp. 3, i Cantoni provvedono per una *istruzione primaria*, anche se, comunque, la Costituzione ha stabilito alcuni principi vincolanti i Cantoni. La istruzione primaria deve essere obbligatoria e nelle scuole pubbliche gratuita, sufficiente

e stare esclusivamente sotto la direzione dei poteri civili (Art. 27, cp. 2). Inoltre, le scuole primarie pubbliche devono poter essere frequentate dagli attinenti a tutte le confessioni senza pregiudizio della loro libertà di credenza e di coscienza (Art. 27, cp. 3).

Per aiutarle ad adempiere i loro obblighi nel dominio della scuola primaria, sono assegnate delle sovvenzioni ai Cantoni (art. 27bis, cp. 1).

Le scuole medie

Mentre la Confederazione si limita ad istituire alcuni principi a livello dell'insegnamento primario, assegnando ai Cantoni delle sovvenzioni, la regolamentazione federale in merito alle *scuole medie* va sostanzialmente oltre a quanto prevede l'ordinanza concernente la maturità, quantunque a livello di scuola media non vengano erogate sovvenzioni federali. La mozione Müller-Marzohl del 12 dicembre 1968 ha richiamato la precarietà della base legale per un intervento federale nell'ambito delle scuole medie: la nuova ordinanza del 22 maggio 1968 sul riconoscimento della maturità, mediante la quale tutta la formazione svizzera è notevolmente influenzata, poggia come la precedente ordinanza del 20 gennaio 1925 su d'una base legale quanto mai angusta, vale a dire sulla legge federale del 19 dicembre 1877 concernente il libero esercizio delle arti sanitarie nella Confederazione svizzera e sull'art. 33, cp. 2 della Costituzione

federale (relativo all'ottenimento di certificati di capacità tali da essere validi in tutta la Confederazione).

Accanto a quanto sopra, è importante considerare ancora che i Cantoni, su cui cadono gli oneri per le scuole medie, non hanno nessun diritto d'interferenza decisoria nella determinazione del regolamento federale per gli esami di maturità. Si aggiunga per tanto che i Cantoni non sono d'altra parte obbligati ad attenersi all'ordinamento federale relativo agli esami di maturità. Balza evidente come questa situazione implichi situazioni bizzarre.

Le scuole superiori

Non ancora appurata la situazione di fatto in punto al *setto-re delle scuole superiori*, per il quale le competenze federali sono definite nell'art. 27, cp. 1 della Costituzione federale. La legge concernente il promovimento delle scuole superiori cantonali attraverso la Confederazione definisce, oltre la questione delle sovvenzioni destinate alle università cantonali medesime, anche il coordinamento tra le varie università come un compito della Confederazione, quale può essere percepito, secondo le circostanze e i compromessi, come atti « suadenti » o di « sollecitazione ».

La formazione professionale

Con riferimento alla *formazione professionale nell'industria*,

nelle arti e mestieri, nel commercio, nell'agricoltura e nel servizio dell'economia domestica, la Confederazione ha la facoltà di emanare disposizioni adeguate in base all'art. 34ter, cp. 1, lett. g. La competenza federale in materia è stata osservata adottando la legge federale sulla formazione professionale del 23 settembre 1963. Le disposizioni di detta legge sono state concretate in virtù dell'ordinanza esecutiva del 30 marzo 1965. Tuttavia, il caposaldo più importante, ossia lo stabilimento dei piani d'insegnamento, sono lasciati al giudizio dei Cantoni, ai quali spetta l'organizzazione dell'insegnamento professionale (Art. 24 della legge sulla formazione professionale). Questo stato circostanziale non muta affatto, anche se di poi l'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML), dopo di aver consultato i Cantoni, le associazioni professionali e le federazioni della formazione professionale, emana dei programmi normali d'insegnamento.

Anche se, per quanto riguarda l'esecuzione della legge da parte dei Cantoni, risulta inevitabile una diversa applicazione della stessa tra un Cantone e l'altro, le condizioni assumono un corso ben più vivace per quanto si attiene al settore del perfezionamento professionale, e ciò grazie alle iniziative recenti di certi Cantoni o da parte di associazioni. Questo vale particolarmente per gli sforzi fatti allo scopo di istituire delle scuole professionali medie come pure per le scuole d'amministrazione già isti-

tuite o in via di realizzazione, alle quali incombe, unitamente alle Scuole tecniche superiori, il compito di *formare i quadri*. Per quanto siffatte iniziative siano rallegranti come tali, non di meno, in merito alla formazione degli strati medi, sempre più larghi e ognora crescenti per la loro importanza, nel settore artigianale e industriale e anche in quello terziario, manca una concezione globale e soddisfacente.

D'altronde, a nostro avviso, non è ancora stata assicurata la assunzione di nuove leve per le professioni universitarie; come pure l'incoraggiamento sistematico della *formazione dei post-graduate*. Pur considerando che questo compito è stato parzialmente assunto dal Fondo nazionale per la ricerca scientifica, bisogna ammettere che questa branca tanto significativa della formazione è abbandonata alle combinazioni casuali.

La formazione degli adulti

Finalmente, mette ancora conto di menzionare la *formazione degli adulti*, alla quale è mestiere annettere ogni migliore considerazione in quest'epoca di cambiamenti strutturali rapidi. Bisogna riconoscere che un certo incoraggiamento è stato procurato grazie al canale della Pro Helvetia. Nell'interpellanza del consigliere agli Stati svizzese on. Ulrich, del 20 dicembre 1968, è stata attirata l'attenzione sulla parte di Cenerentola che il nostro Paese ha riservato alla « Educazione permanente »; nu-

merosi istituti privati, autorità cantonali e comunali si occupano in maniera rallegrante della formazione degli adulti, quantunque avvenga spesso che i metodi d'insegnamento e il finanziamento s'imbattano in difficoltà di notevole fondo. Quantunque non vi sia motivo perchè la Confederazione assuma l'onere di provvedere essa stessa alla formazione degli adulti, non sarebbe davvero fuori posto che contribuisca a realizzare un tale impegno, chiarendo, coordinando e incoraggiando da parte sua siffatta attività che si fa sempre più importante in quest'epoca di rapida evoluzione e trasformazione della nostra economia. Il deputato agli Stati on. Ulrich invitò il Consiglio federale a riferire con un rapporto sullo stato e sull'incoraggiamento della formazione degli adulti, nonchè sulla possibilità di erogare borse di studio all'uomo. A questa interpellanza venne data, nella sessione primaverile del 1969, una risposta poco soddisfacente.

In questo stesso contesto, bisognerebbe, a nostro avviso, inserire pure un riesame del problema del *riadeguamento e del reinserimento professionali*, i quali, in effetti, appaiono nella legge sulla formazione professionale (art. 44), sul servizio di collocamento (art. 4 e 13) e nella legge sulla assicurazione contro la disoccupazione (art. 26, cp. 3), ma queste disposizioni tengono troppo poco conto dell'esigenza della disoccupazione tecnicamente e strutturalmente condizionata.

Crescente critica

Le lacune del nostro sistema formativo, quali dipendono dalla nostra evoluzione storica e dalle strutture federative del nostro Paese, furono in tempi recenti oggetto di critiche in sede parlamentare ed extra-parlamentare. A seguito degli interventi già citati degli on.li Ulrich e Müller-Marzohl, l'attenzione è stata polarizzata sulla situazione insoddisfacente della formazione degli adulti e della scuola media, mediante l'iniziativa del partito degli agrari, artigiani e borghesi tendente a un migliore coordinamento scolastico e mediante il referendum degli studenti contro la legge sulle scuole politecniche federali, da cui si desume l'insufficienza del nostro sistema universitario e la carente sintonizzazione dei regimi cantonali d'istruzione primaria.

L'iniziativa del partito degli agrari, artigiani e borghesi tende a redigere con formulazione nuova gli articoli 27 e 27bis della Costituzione federale, nel senso che l'età dell'ammissione scolastica, l'inizio dell'anno scolastico e la durata dell'obbligo di frequenza siano fissati in modo uniformi per tutta la Svizzera, che la Confederazione favorisca e coordini gli sforzi dei Cantoni in campo scolastico, che essa — in collaborazione con i Cantoni — intraprenda quanto occorre per concordare i piani d'insegnamento e di studi a tutti i livelli di scuole fino alla maturità, il passaggio da un grado ad un altro, i mezzi d'insegnamento e la formazione dei docenti. A no-

stro modo di vedere, anche il postulato tendente a far riconoscere la patente di maestro da parte di tutti i Cantoni è da inquadrare in tale contesto.

La mozione Müller-Marzohl esige a sua volta una revisione dell'art. 27 della Costituzione federale, onde si giunga a una base giuridica ineccepibile per garantire la collaborazione della Confederazione con i Cantoni nel campo della formazione degli studi. Con tale richiesta, la mozione oltrepassa la cerchia della scuola media, benchè proprio quest'ultima fosse l'oggetto della summenzionata mozione. Anche in altri campi della scuola si profilano compiti nazionali, per i quali, alla stregua del regime giuridico odierno, non sono competenti né la Confederazione né i Cantoni; compiti che fin a tutt'ora non hanno trovato che una soluzione piuttosto problematica e con meri mezzi di fortuna. Il consigliere nazionale on. Müller ha sintetizzato il suo pensiero evidenziando le seguenti voci: collaborazione internazionale, coordinazione, perfezionamento dei docenti, nuovi tipi di maturità, ecc.

In sostanza, alla fine dei conti, gli studenti non andavano molto più lontano durante la loro campagna referendaria relativa alla SPF. Secondo i portavoce studenteschi, questa campagna intesa a respingere la legge sulla Scuola politecnica federale doveva sensibilizzare il popolo di fronte al problema della formazione in Svizzera nel suo insieme.

La panoramica dell'attuale si-

tuazione della formazione e gli interventi di cui sopra tesi al suo miglioramento hanno manifestamente dimostrato che il nostro regime della formazione ha bisogno di essere ripensato. Si tratta ora di elaborare una concezione globale del regime della formazione, di determinare la formulazione di obiettivi, con una ripartizione efficace e razionale, precisando i compiti della Confederazione, dei Cantoni, di comuni e privati, atti a incoraggiare il potenziamento del capitale intellettuale a ogni livello (vale a dire della formazione di base, di quella media e universitaria, della scuola professionale e della formazione dei quadri e degli adulti, nonchè del riadeguamento professionale e della formazione dei post-graduate) e a prevedere lo sviluppo delle infrastrutture occorrenti allo stesso.

Le direttive del Consiglio federale concernenti la politica governamentale durante il periodo legislativo in corso contengono le essenziali voci decisive, ossia: piano di formazione, riforma degli studi nel senso più ampio del termine, una politica della formazione e della ricerca scientifica.

La ricerca

Per quanto si riferisce alla ricerca, la situazione non è punto meno insoddisfacente che non rispetto alla formazione.

In effetti, la Confederazione ha assunto taluni compiti, nel corso degli anni, anche nel settore della ricerca e ha messo a

disposizione dei mezzi. Ciò vale in particolare per la ricerca fondamentale, mentre per quanto concerne l'incoraggiamento statale in punto alla ricerca applicata « una decisione di massima non è ancora stata presa », come ebbe a dichiarare il consigliere federale on. Tschudi in una conferenza all'università di Berna sul tema « Compiti della politica scientifica e universitaria svizzera » dell'11 novembre 1968.

Le prime mosse per l'incoraggiamento della ricerca non sono state avviate — come potrebbe meravigliare — dal Dipartimento federale degli interni, bensì dal Dipartimento federale della economia pubblica. *L'aiuto federale alla ricerca* prese il suo aire nel *quadro delle misure preparatorie per lottare contro le crisi e per procurare lavori*, in base al decreto dei pieni poteri del 29 luglio 1942, nel quale fu schizzato un piano generale teso alla prevenzione delle perdite di guadagno e all'aumento delle possibilità di lavoro.

Alla stregua di tale decreto, la Confederazione si dichiarò pronta, per la prima volta, a provvedere finanziariamente ai lavori di ricerca, ove essi servissero direttamente o indirettamente a procurare lavoro.

Il decreto sui pieni poteri venne rimpiazzato dalla Legge federale del 30 settembre 1954 concernente le misure preparatorie per combattere le crisi e per procurare lavoro.

Da allora in poi, detta legge costituisce la base delle misure per l'incoraggiamento della ricerca applicata attraverso la

Confederazione; comunque i mezzi non affluirono che molto scarsamente. Per i bisogni generali della ricerca applicata, particolarmente in sede industriale, la Confederazione spende oggi — come negli anni 50 — (senza contare i crediti speciali destinati a scopi peculiari), poco più di 1,5 milioni di franchi l'anno.

Molto più generoso è l'aiuto federale destinato alla ricerca fondamentale. La soluzione fu trovata nel 1952 mediante la costituzione del *Fondo nazionale per la ricerca scientifica*. Ai suoi inizi, anche il Fondo Nazionale veniva alimentato unicamente con allocazioni annuali di pochi milioni di franchi, mentre esso dispone oggi di mezzi adeguati (60 milioni nel 1969, 70 e più milioni a partire dal 1970).

Nel novero degli sforzi fatti dalla Confederazione in favore della ricerca, devono essere contati anche i mezzi accordati alla SPC (per i cui lavori edili di ampliamento è progettato più di un miliardo), alla EPUL e alle università cantonali attraverso gli incoraggiamenti delle scuole superiori.

Anche l'aiuto globale in favore delle *università cantonali* esigerà per il primo periodo di sovvenzionamenti dal 1969 al 1974, la considerevole somma di 1150 miliardi di franchi, di cui 500 milioni sono contributi di fondo e 650 milioni sono destinati a sovvenzioni e ad investimenti materiali. Un'addizione di tutti gli esborsi della Confederazione per la ricerca fornì come risultato, per il 1967, comprese le presta-

zioni dei Cantoni, a mo' d'esempio, una spesa totale per ricerche dell'ammontare di poco meno di 300 milioni, di cui pressappoco tre quarti andarono a carico della Confederazione (SPF, unitamente agli istituti raccordati, scuole superiori, contributi al fondo nazionale, contributi a organizzazioni internazionali e progetti), un quarto a carico dei Cantoni (università); di fronte a questo contributo della mano pubblica si riscontrò nel medesimo anno un miliardo in cifra tonda come prestazione globale dell'economia privata. (Occorre aumentare i mezzi della Confederazione in favore della ricerca applicata? Si confronti il Bollettino del delegato ai problemi congiunturali, fascicolo 3, del novembre 1968). A risultati simili giunse il Consiglio della scienza in base ad indagini dell'anno 1966, secondo il quale la spesa globale per la ricerca venne sopportata per il 72½ per cento in cifra tonda dall'economia privata, mentre a carico della mano pubblica si computa il 27½ per cento.

Questa ripartizione degli oneri tipicamente elvetica non ha soltanto vantaggi, dato che, prima di tutto, la ricerca esige mezzi pecuniari sempre più considerevoli e poi perchè, in seconda linea, anche le nostre grandi imprese rientrano secondo la scala internazionale nel novero della categoria delle aziende medie, le quali, a lungo andare, non sono poi in grado di sopportare autonomamente siffatti sforzi per la ricerca nel settore delle « alte scienze ». La necessità di

assumere la « Reaktor AG » da parte della Confederazione costituisce in questo senso una prova eloquente. La ripartizione degli oneri svizzera in sede degli sforzi per la ricerca ha ancora un altro svantaggio, e cioè che la mano pubblica si è finora occupata esclusivamente della promozione della ricerca di base, mentre la ricerca applicata venne considerata come dominio della pubblica economia.

A mente del Consiglio della scienza, il promovimento della ricerca applicata è rimasto in arretrato di fronte alla ricerca fondamentale. Nel già citato Bollettino del delegato ai problemi congiunturali si trova il passo seguente: « Nel quadro di un riadeguamento della politica svizzera in materia di scienza e della ricerca scientifica, così come viene esplicitata da alcuni anni, si impone quindi anche una ridisposizione e un'estensione delle prestazioni sussidiarie della Confederazione in favore della ricerca applicata ».

Questo compito, che appare indicato nelle direttive del Consiglio federale in merito alla politica governamentale come una esigenza nazionale, e che fu approvato anche in sede parlamentare mediante l'approvazione della mozione Coisy del 6 dicembre 1967, riguardante la cooperazione tra la Confederazione e l'economia privata nel campo della ricerca privata, dovrà essere adempiuto, se del caso, quando anche l'economia privata vi si opponesse.

Nel settore della ricerca o, come si dice secondo una termino-

logia aggiornata, nel settore degli sforzi per lo sviluppo e le ricerche, non bastano unicamente dei mezzi finanziari più cospicui da parte della Confederazione, ma anche le competenze federali devono essere più ampie, particolarmente allo scopo di provvedere a un'utilizzazione più razionale dei citati mezzi e a una coordinazione senza attriti tra tutti gli enti partecipanti alla ricerca.

Si tratta di elaborare una concezione politica in materia di ricerca scientifica, di formulare le finalità nazionali sotto questo aspetto, proprio come è stato chiesto attraverso la mozione Reimann; inoltre si tratta della applicazione continuativa d'una politica in materia, concepita a lunga scadenza e coordinando tutti gli sforzi miranti alla ricerca ed all'espansione, e tutto ciò in stretta collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e l'economia.

La Confederazione promuove la scienza e la cultura. Essa sostiene e coordina gli sforzi dei Cantoni e dell'economia nel campo della ricerca e dello sviluppo e collabora con loro. Spetta alla Confederazione di determinare di comune accordo con i Cantoni e l'economia, la politica nazionale da seguire in materia di ricerca.

Ministero della scienza Consiglio della scienza

Allo scopo di venire a capo di questi problemi che andranno acquistando sempre maggiore im-

portanza negli anni a venire, bisogna pur ripensare l'organizzazione dei pilastri fin qui impiegati nel campo istituzionale in punto agli sforzi compiuti per la ricerca. Siamo del parere che sarebbe giustificabile se — parallelamente all'aumento del numero dei consiglieri federali — si cogliesse l'occasione proprio per istituire un *ministero della scienza*, cui spetterebbe la competenza in materia di formazione e di ricerca. Un primo passo in questa direzione già è stato compiuto recentemente con la istituzione d'una Divisione per la scienza e la ricerca in seno al Dipartimento federale degli interni. D'altronde, ci sembrerebbe pure indicato se l'*organo consultivo centrale per la politica della ricerca e della sua formazione*, ossia il Consiglio della scienza, venisse inquadrato nella Costituzione.

A somiglianza del Consiglio economico e sociale nel settore degli affari economici e sociali, il Consiglio della scienza avrebbe per gli affari culturali una funzione consultiva per la preparazione dei progetti di legge, di decreti o di direttive per quanto si attiene alla formazione e alla ricerca.

Il tempo libero

Nel capitolo Stato e Cultura dovrebbe essere dedicato, a nostro avviso, un articolo costituzionale riguardante il tempo libero. Il crescere del tempo affrancato dal lavoro appartiene a uno dei fenomeni sociali più appariscenti nella società indu-

striale progredita sotto l'aspetto quantitativo; il processo del lavoro raccorciato, specialmente ove lo si consideri a lungo termine, presenta caratteristiche davvero spettacolari. Ma anche qualitativamente, il prolungamento del tempo libero evidenzia uno spostamento di accenti.

Il tempo libero è cresciuto oltre la funzione ricreativa, tramutandosi in una sfera vitale di natura tutta propria. E' un ambito che — limitato negativamente — è o per lo meno può essere enucleato dalla coercizione tecnico-funzionale e che — come positiva possibilità — è aperto all'auto-espansione e all'essere per gli altri. Proprio qui si pone la problematica moderna del tempo libero. Oggi si tratta della formazione di settori vitali del tempo libero finora non ancora

strutturati; si tratta, in effetti, di un pezzo di politica di associazionamento.

Il tempo libero coinvolge anche lo Stato, non perchè questo provveda a dirigerlo, ma perchè, invece, abbia a prendere coscienza di questa sfera vitale, la cui importanza è in costante aumento. Per questo motivo ci sembrerebbe indicato che, in un articolo costituzionale della Costituzione federale totalmente riveduta, ci si occupasse anche della problematica moderna del tempo libero e della parte riservata allo Stato nel settore del tempo libero.

**FEDERAZIONE
DEI SINDACATI CRISTIANI
Dr. Antonio Heil, presid.
Dr. Guido Casetti segret.**

Berna, luglio 1969.

