

Gruppo di studio e
di informazione
per la Svizzera Italiana

**QUADERNI
COSCIENZA
SVIZZERA**

**COSTITUZIONE TICINESE
IL PROGETTO DI REVISIONE TOTALE**

7

agosto 1987

ARGANTE RIGHETTI

Avv., Dott., Presidente della Commissione
cantonale per i lavori di una revisione totale
della Costituzione ticinese

PIERRE BOILLAT

Capo del Dipartimento di Giustizia e dell'Interno
del Canton Giura

COSTITUZIONE TICINESE

IL PROGETTO DI REVISIONE TOTALE

*Atti della serata organizzata da "Coscienza Svizzera",
il 4 maggio 1987 a Lugano*

INVITO

LUNEDI' 4 MAGGIO 1987

COSTITUZIONE TICINESE IL PROGETTO DI REVISIONE TOTALE

Pubblica serata con inizio alle ore 20.30
Lugano, Aula Magna del Liceo cantonale I

Relatori e temi

Dr. Argante Righetti

Presidente della Commissione cantonale per i lavori
di una revisione totale della Costituzione ticinese

*Linee direttrici di una revisione totale della Costituzione
ticinese*

On. Pierre Boillat

Capo del Dipartimento di Giustizia e dell'Interno
del Canton Giura

*Une Constitution cantonale par rapport au Droit fédéral
(l'expérience du nouveau Canton du Jura)*

Moderatore

Avv. Mario Luvini

Membro del Comitato di "Coscienza Svizzera"

Altri incontri su aspetti della nuova Costituzione ticinese
saranno organizzati il prossimo autunno-inverno 1987/1988

COSTITUZIONE TICINESE IL PROGETTO DI REVISIONE TOTALE

INDICE

	Pag.
Mario Luvini INTRODUZIONE	1
Argante Righetti IL PROGETTO DI REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE	3
Le ragioni della revisione totale	3
La concezione della revisione totale	11
Le linee direttrici del progetto di nuova costituzione	14
Pierre Boillat LES LIMITES IMPOSEES AU CONSTITUANT CANTONAL PAR L'APPARTENANCE A L'ETAT FEDERAL SUISSE	29
Dispositions essentielles régissant les rapports entre canton et Confédération	30
Contenu de la Constitution jurassienne	32
Les préambules	32
La coopération	32
Les droits fondamentaux	33
Les droits sociaux	34
Les tâches de l'Etat	34
La garantie de la Constitution jurassienne	35

MARIO LUVINI

Avvocato, membro del Comitato di "Coscienza Svizzera"

INTRODUZIONE

Il 13 giugno 1986 il Dipartimento dell'interno ha avviato la procedura di consultazione sull'avamprogetto di revisione totale della Costituzione cantonale.

Vi partecipano i comuni, i partiti, le associazioni padronali, i sindacati e altri enti e associazioni interessati.

In considerazione del suo scopo, "Coscienza Svizzera" non poteva mancare all'appuntamento con il tema proposto dalla progettata nuova Costituzione: tema di fondamentale importanza, già perché il popolo ticinese potrà un giorno essere chiamato a una votazione oserei dire storica. "Coscienza Svizzera" ha quindi deciso di dedicare al tema una serie di incontri pubblici informativi.

* * *

La Costituzione del Cantone Ticino è la più vecchia delle 26 Costituzioni cantonali e, con quella di Ginevra, l'unica adottata prima della Costituzione federale del 1848. Il suo testo primitivo è infatti del 1830: ed è anche il testo della prima Costituzione che il popolo ticinese si è dato da sé.

È ben vero che esso ha subito numerose revisioni parziali, (trentatre in tutto), al punto che il distacco da quel testo del testo attuale è enorme. Ma è anche vero che la maggior parte delle riforme è stata adottata nel secolo scorso e nel primo trentennio di questo secolo. E nel 1967 si è proceduto a un semplice riordinamento formale, prescindendo da qualsivoglia intervento di natura sostanziale.

Nel frattempo, i mutamenti nelle istituzioni, nei diritti individuali e nei compiti dello Stato sono stati numerosi e notevoli. È quindi

per questo motivo soprattutto, ma anche per dar seguito a numerose istanze (e, da ultimo, alla mozione parlamentare di Carlo Sganzi del 1975) che il Consiglio di Stato, con risoluzione dell'11 gennaio 1977, ha nominato una Commissione speciale, inizialmente presieduta dal compianto dott. Sandro Crespi, poi sostituito dal dott. Argante Righetti. Alla Commissione fu assegnato il duplice compito di esaminare preliminarmente l'opportunità di una revisione totale della Costituzione ticinese e, in caso di risposta affermativa, di elaborarne un avamprogetto. La Commissione speciale ha terminato i suoi lavori nel 1986 rassegnando un dettagliato rapporto, posto come visto in consultazione, che accompagna una proposta di nuova Costituzione. E' appunto di questo rapporto che vogliamo cominciare a discutere, affrontandolo nel suo complesso, con una visione quindi generale del problema.

Altri incontri seguiranno nell'autunno-inverno 1987/88, su temi specifici.

* * *

Per introdurci dunque al tema, "Coscienza Svizzera" ha invitato due conferenzieri di particolare competenza e esperienza in materia.

Il dott. Pierre Boillat, giurista, attualmente capo del Dipartimento di Giustizia e dell'Interno del Canton Giura, ha seguito da vicino la creazione di un nuovo Cantone, di cui e' stato anzi uno dei fondatori, dovendo quindi affrontare e risolvere i relativi problemi istituzionali e giuridici sicuramente di non facile soluzione.

Il suo intervento ci permettera' soprattutto di conoscere le difficoltà di diritto costituzionale di una repubblica che, facendo parte di uno Stato confederale, non e' totalmente autonoma.

Il secondo conferenziere, che ci riporterà nel Ticino, non poteva che essere il dott. Argante Righetti, Presidente della Commissione speciale del Consiglio di Stato preposta alla revisione costituzionale e artefice principale del rapporto conclusivo. Il dott. Righetti può vantare inoltre una conoscenza qualificata delle istituzioni dello Stato, fondata anche sull'esperienza fatta quale Magistrato giudiziario, quale Consigliere di Stato e quale Gran Consigliere.

ARGANTE RIGHETTI

IL PROGETTO DI REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE

LE RAGIONI DELLA REVISIONE TOTALE

Con risoluzione 11 gennaio 1977 il Consiglio di Stato ha costituito una commissione alla quale ha affidato il mandato *"di esaminare l'opportunità di una revisione totale della Costituzione cantonale, e, in caso di risposta affermativa, di elaborare un avamprogetto di nuova Costituzione"*.

E' pertanto il quesito preliminare dell'opportunità della revisione totale che ha impegnato la commissione nella prima fase dei suoi lavori. La commissione ha dato risposta affermativa al quesito, riservando tuttavia un giudizio definitivo *"stabilita che sia la portata e l'ampiezza dell'avamprogetto di nuova Costituzione che sarà elaborato"*. Ha confermato la risposta affermativa alla fine dei lavori.

La Costituzione in vigore risale al 4 luglio 1830, anche se e' stata integralmente riordinata dal profilo formale e nuovamente approvata dal popolo, nel testo riordinato, il 29 ottobre 1967.

Il riordinamento formale del 1967 non incide, per il suo senso e per i suoi limiti, sulla risposta al quesito preliminare citato. Infatti i periti designati dal Consiglio di Stato per quell'operazione hanno affermato nel loro rapporto che *"il modo tumultuario e poco accurato con cui si sono succedute le trenta modificazioni della Costituzione del 1830 ha creato, rispetto alle norme costituzionali, una situazione di incertezza e di confusione non compatibile con la sicurezza del diritto e la dignità dello Stato; e, d'altra parte, che i testi coordinati sin qui compilati non sono tali da rimediare alla situazione, dato il loro carattere giuridico; anzi, essendo suscettibili di errori e di manchevolezze, essi la rendono piu' intollerabile"* e hanno proposto una revisione *"rigidamente circoscritta agli aspetti di forma della Carta costituzionale, prescindendo da qualsiasi modificazione di*

sostanza'. Le tesi e le proposte dei periti di allora sono state accettate dal Consiglio di Stato e dal Gran Consiglio e si rispecchiano pertanto nel testo riordinato del 1967.

La commissione ha riconosciuto nel suo rapporto, consegnato al Consiglio di Stato il 25 marzo 1986, che *'non esiste la situazione eccezionale di vigorosa e addirittura irresistibile spinta popolare che ha generato la Costituzione del 4 luglio 1830... E' stata eliminata la condizione del Ticino di allora, di Cantone asservito a un regime profondamente illiberale, con istituzioni modellate dallo straniero. Il Ticino ha creato e consolidato progressivamente le liberta' e i diritti democratici dei cittadini, i poteri dello Stato, legislativo, esecutivo e giudiziario, l'ordinamento sociale, e lo spirito di tolleranza nel confronto politico'*.

Del resto dopo la grande rivoluzione politica compiuta con l'elaborazione e con l'approvazione della Costituzione federale del 1848, che ha creato la Svizzera moderna, non sussistono piu', ne' nella Confederazione ne' nei Cantoni, le premesse di rinnovamenti che abbiano la portata e la dimensione dei rinnovamenti conosciuti nell'Ottocento.

Sotto questo profilo l'unica eccezione nella recente storia svizzera e' rappresentata dalla creazione del Cantone del Giura. La volonta' riformatrice nata dalle tensioni e dalle passioni civili e politiche della tormentata ricerca di autonomia si e' manifestata nella Costituzione adottata dal popolo giurassiano il 20 marzo 1977.

Sarebbe pero' un errore assumere questa constatazione come un impedimento alla riforma totale della Costituzione ticinese. La riforma totale non richiede una situazione eccezionale e non ripetibile come quella del 1830. Determinante per l'adesione alla causa della riforma totale e' la considerazione che dopo il 1830 non v'e' piu' stato un ripensamento globale della carta fondamentale del Ticino nelle finalita' dello Stato, nelle istituzioni, nei diritti dei cittadini, nei principi che regolano la vita sociale, malgrado la profonda modificazione delle condizioni del Cantone e dei suoi cittadini.

Citero' alcuni esempi. I diritti politici sono stati progressivamente estesi, quantitativamente e qualitativamente, con la rimozione delle

condizioni dello stato di patrizio e del censo, con l'abbassamento dell'età di voto a vent'anni, con il riconoscimento del diritto di voto della donna, con l'introduzione dell'iniziativa costituzionale, dell'iniziativa legislativa e del referendum.

La bipartizione politica dei ticinesi in liberali e conservatori, conosciuta in quasi tutto l'Ottocento, ha ceduto il passo a un crescente pluralismo partitico. Il lungo esercizio della libertà e l'estensione dei diritti politici hanno fortemente consolidato il senso democratico.

Il Ticino è oggi assai meno monolitico dal profilo della lingua e della religione. Il censimento del 1980 indica che i residenti di lingua materna italiana sono 223.108, pari all'83,9% della popolazione, e che i residenti di religione cattolica sono 231.711, pari all'87,2% della popolazione.

È profondamente cambiata la condizione civile e sociale della donna, per il suo progressivo inserimento nella vita sociale, economica, culturale e politica, sulla via di un'effettiva parità dei due sessi, assunta nella Costituzione federale con la riforma del giugno 1981.

Il miglioramento delle strutture e dei metodi scolastici, la crescita dell'offerta culturale, lo sviluppo dei mezzi di informazione hanno elevato notevolmente il livello d'istruzione e di cultura.

È profondamente cambiata la condizione economica e sociale dei ticinesi. Nel 1830 l'attività agricola era praticamente l'unica attività economica. Ancora all'inizio del secolo il 50% dei ticinesi era attivo nell'agricoltura. Oggi il numero dei ticinesi attivi nel settore primario raggiunge appena il 3,2% della popolazione. Il 31,4% della popolazione attiva lavora nel secondario, il 65,4% nel terziario. Siamo passati dal Ticino rurale al Ticino dei servizi. C'è un abisso fra il tenore di vita medio del ticinese del 1830 e il tenore di vita medio del ticinese d'oggi.

È stato ribaltato il rapporto demografico tra le regioni periferiche e le regioni urbane. Nel 1850 ancora 29.949 dei 117.759 abitanti del Cantone risiedevano nei quattro distretti dell'alto Ticino, ossia Vallemaggia, Riviera, Blenio e Leventina. Nel 1980 sono soltanto 30.968 su 265.899. La percentuale è scesa dal 25,4% all'11,6%.

E' profondamente cambiato anche il rapporto economico tra le regioni. Oggi l'80% della popolazione e il 90% dei posti di lavoro sono concentrati nei Comuni del fondovalle, al disotto dei 500 m. di altezza, su un territorio che occupa appena il 14% della superficie del Cantone. Le risorse fiscali pro capite piu' alte, quelle del distretto di Lugano, sono piu' del doppio di quelle piu' basse, quelle del distretto di Blenio. Nello stesso tempo il miglioramento della rete stradale, la costruzione della strada nazionale N 2, lo sviluppo dei mezzi pubblici di trasporto, l'alto tasso di motorizzazione hanno ridotto le distanze e favorito le relazioni tra le regioni.

Il Ticino e' il Cantone con la piu' vecchia Costituzione. La Costituzione ticinese e', con quella di Ginevra, adottata nel 1847, quindi diciassette anni piu' tardi, l'unica anteriore alla Costituzione federale del 1848, irrilevante essendo la revisione formale gia' menzionata del 1967.

Negli ultimi decenni parecchi Cantoni hanno avvertito il bisogno di una revisione totale e sostanziale della loro Costituzione, meno vetusta di quella ticinese. Nel dopoguerra sono state infatti adottate, prescindendo dal caso particolare del Cantone del Giura, nuove Costituzioni nei seguenti Cantoni:

- Nidvaldo il 10 ottobre 1965 (la vecchia Costituzione risaliva al 1913)
- Obvaldo il 19 maggio 1968 (la vecchia Costituzione risaliva al 1902)
- Argovia il 28 settembre 1980 (la vecchia Costituzione risaliva al 1885)
- Uri il 28 ottobre 1984 (la vecchia Costituzione risaliva al 1888)
- Basilea Campagna il 4 novembre 1984 (la vecchia Costituzione risaliva al 1892)
- Soletta l'8 giugno 1986 (la vecchia Costituzione risaliva al 1887).

Studi sono in corso in altri Cantoni. Nel Cantone Turgovia una nuova Costituzione sara' sottoposta al voto del popolo nelle prossime settimane.

E' allo studio anche la revisione totale della Costituzione federale. Dopo l'accettazione da parte delle Camere federali, nel giugno 1966, di due mozioni del Consigliere agli Stati Karl Obrecht e del Consigliere nazionale Peter Duerrenmatt, il Consiglio federale ha costituito nel 1967 un primo gruppo di lavoro, presieduto dall'ex Consigliere federale Wahlen, con il mandato di procedere a uno studio preliminare del problema, e poi nel 1974 un secondo gruppo di lavoro, presieduto dal Consigliere federale Furgler, con il mandato di preparare un progetto di nuova Costituzione. Due procedure di consultazione dei Cantoni, dei partiti, delle associazioni sono state svolte, la prima su un catalogo di domande (questionario) allestito dal gruppo di lavoro Wahlen, la seconda sul progetto di nuova Costituzione elaborato dal gruppo di lavoro Furgler.

Il 6 dicembre 1985 il Consiglio federale ha presentato alle Camere un rapporto sulla revisione totale e ha proposto loro di prenderne atto, di decretare la revisione totale della Costituzione federale e di incaricare il Consiglio federale di sottoporre un messaggio con un disegno di Costituzione riveduta. Al rapporto e' allegato un modello di nuova Costituzione preparato dal Dipartimento federale di Giustizia e di Polizia, che rappresenta una rielaborazione, tenendo conto dei risultati della consultazione, del progetto del gruppo di lavoro Furgler.

La proposta del Consiglio federale ha raccolto il consenso, nella sessione del dicembre 1986, del Consiglio degli Stati, pur con vincoli molto restrittivi per i contenuti. Nello stesso senso si e' pronunciata la competente commissione del Consiglio nazionale. Il plenum del Consiglio nazionale si pronuncera' nella sessione di giugno 1987.

Il Consiglio di Stato ticinese ha espresso, sia nel 1969 sia nel 1979, nell'ambito delle due procedure di consultazione citate, un giudizio chiaramente favorevole alla revisione totale della Costituzione federale. Nell'ultimo dei due memoriali inviati dal Consiglio di Stato al Consiglio federale, quello del 7 settembre 1979, sono contenute tra altro queste considerazioni che hanno valore anche per giustificare la revisione totale della Costituzione ticinese: *"Se non esiste nessuna ragione rivoluzionaria o di radicale sconvolgimento dell'assetto politico e sociale del paese da imporre,*

obbligatoriamente, l'adozione di una nuova Costituzione, esistono pero' determinate contingenze che costituiscono il presupposto per il quale il popolo svizzero puo' darsi una nuova Costituzione... nel nostro paese esistono pure profondi movimenti, sia a livello politico sia a livello sociale, che determinano la necessita' di un approfondito e serio riesame di parecchie problematiche attinenti all'assetto e all'organizzazione del nostro stato".

La revisione totale della Costituzione cantonale vuole anche manifestare un'accresciuta volonta' di sovranita' cantonale mentre si sta procedendo, a tappe, a una revisione della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, anche se questa operazione, dopo la contrastata approvazione parziale dei primi due pacchetti di proposte - e' noto che il popolo svizzero ha rifiutato il disimpegno della Confederazione in materia di assegni di studio -, ha perso parte del suo vigore iniziale, del resto gia' compromesso dalla distorsione del concetto politico-istituzionale della nuova ripartizione dei compiti, divenuta, per le preoccupazioni per la situazione finanziaria della Confederazione, prevalentemente operazione di risparmio.

La Costituzione ticinese del 1830 e' stata profondamente modificata da 33 revisioni parziali. Dei 55 articoli del 1830 soltanto nove sono rimasti nel testo originale. 25 articoli sono stati modificati e 21 abrogati, questi ultimi prevalentemente per effetto del nuovo diritto federale. Molte norme nuove sono state inserite, e infatti la Costituzione in vigore ha 62 articoli, in una numerazione che va dall'art. 1 all'art. 63 per il fatto che, dopo il riordinamento formale del 1967, e' stato abrogato l'articolo 6 che limitava la liberta' di stampa.

Alcune riforme parziali hanno avuto grande importanza politica e giuridica, in particolare quella del 1875 (con l'introduzione del voto segreto e per Comune, e del diritto di iniziativa popolare per la revisione della Costituzione) e quella del 1892 (con l'introduzione dell'elezione popolare del Consiglio di Stato, e del sistema proporzionale per l'elezione del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato), ossia le riforme costituzionali coincidenti con il rovesciamento della maggioranza politica nel secolo scorso. Nessuna di queste riforme e' stata pero' inserita in un disegno globale di ripensamento della Costituzione.

Vari tentativi di revisione della Costituzione cantonale sono falliti nel secolo scorso. Soltanto un tentativo e' sfociato in un voto popolare. Nel 1843 il popolo ticinese ha bocciato un progetto di nuova Costituzione che era stato approvato dal Gran Consiglio. In questo secolo l'unico tentativo di revisione totale e' stato compiuto nel 1921 con lo strumento della Costituente, eletta dopo che il popolo nel 1920 aveva approvato un'iniziativa popolare chiedente appunto la revisione totale e l'allestimento del progetto da parte della Costituente e non da parte del Gran Consiglio. Dopo una vita tormentata la Costituente, per il dissenso su alcune questioni - il numero dei membri e il modo di elezione del Consiglio di Stato e i rapporti Stato-Chiesa - , espressione della forte tensione politica che avrebbe determinato l'anno dopo un nuovo cambiamento della maggioranza politica, si e' sciolta senza aver adempiuto il suo mandato. Ha infatti respinto nella votazione finale del 24 novembre 1921 il testo che, per effetto di veti incrociati, era uscito dalle sue deliberazioni.

Parecchie sono state negli ultimi anni le manifestazioni di una volonta' politica mirante alla revisione totale della Costituzione cantonale. Discutendosi in Gran Consiglio, nella seduta del 12 settembre 1967, il progetto di riordinamento formale, Libero Olgiati, primo firmatario della mozione che nel 1961 aveva avviato quell'operazione, ha chiesto che, riordinato il testo, si procedesse a non lunga scadenza all'esame di piu' ampi disegni, raccogliendo il voto espresso dai periti che avevano curato il riordinamento.

L'anno dopo, avviata la procedura per la concessione della garanzia federale alla Costituzione riordinata, essendo state espresse preoccupazioni alle Camere federali per il tenore degli articoli 1 e 6 - l'articolo 1 dichiarava ancora, per rispettare i limiti formali della revisione, che *"la religione cattolica apostolica romana era la religione del Cantone"* - ritenuto non conciliabile con le norme della Costituzione federale che garantiscono la liberta' di coscienza e di credenza, la deputazione ticinese alle Camere ha pubblicato nell'ottobre 1968, per tranquillizzare i colleghi, una dichiarazione. In essa, dopo aver spiegato il senso del riordinamento e osservato che le norme citate erano intese, dopo il riconoscimento incontestato della liberta' religiosa, come disposizioni senza conseguenze

giuridiche, ha affermato che *"il riordino formale della Costituzione e' stato inteso fra l'altro come la base necessaria per una successiva riforma sostanziale della Costituzione"*.

Presentato il 3 febbraio 1970 il messaggio con il quale il Consiglio di Stato ha proposto la revisione parziale, in 16 articoli, della Costituzione cantonale, prevalentemente per adeguarla alla nuova situazione creata con la concessione, l'anno prima, dei diritti politici alla donna, la competente commissione della legislazione del Gran Consiglio ha criticato aspramente il messaggio per i suoi limiti sollecitando l'apertura di *"un discorso generale sull'assetto costituzionale del nostro Cantone"*.

La critica e' stata ripresa nella seduta plenaria del Gran Consiglio del 14 aprile 1970 dedicata a quell'oggetto.

Nel messaggio del 17 gennaio 1975, accompagnante la proposta di revisione dell'articolo 1 e di abrogazione dell'articolo 6 della Costituzione, il Consiglio di Stato ha dichiarato che una riforma totale era improrogabile.

Il 24 marzo 1975 il deputato Carlo Sganzi ha presentato in Gran Consiglio, a nome del gruppo liberale-radicalo, una mozione chiedente *"che il Consiglio di Stato avvii i lavori per una revisione totale della Costituzione cantonale"*.

La commissione che ha elaborato il progetto di nuova Costituzione cantonale si e' sempre espressa, sia nella fase preliminare sia nella fase conclusiva dei suoi lavori, nel senso che non e' opportuno far dipendere la revisione totale della Costituzione cantonale dagli studi in corso per la revisione totale della Costituzione federale. Anzitutto la revisione totale della Costituzione federale e' un'operazione su tempi lunghi. Basti ricordare che con il rapporto gia' citato del dicembre 1985 il Consiglio federale ha soltanto chiesto alle Camere di confermare un'adesione di principio gia' data nel 1966 con l'accettazione delle mozioni Obrecht e Duerrenmatt.

Inoltre il diritto federale lascia ai Cantoni un ampio spazio costituzionale autonomo. Sono in particolare nelle competenze esclusive dei Cantoni, rispettato l'obbligo, imposto dall'articolo 6 della Costituzione federale, di considerare i principi fondamentali di

uno Stato democratico e repubblicano, l'organizzazione dei poteri cantonali, il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario, e l'estensione e l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e comunale.

Conforta questa conclusione l'esempio, che ho già citato, dei sei Cantoni e semicantoni, prescindendo dal Giura, che hanno riveduto totalmente la loro Costituzione negli ultimi ventidue anni.

Un giudizio sull'opportunità della revisione totale della Costituzione cantonale dipende anche dai contenuti della riforma. Considerato che sono trascorsi appena vent'anni dal riordinamento formale, una revisione totale ha infatti senso soltanto se è proposta una consistente riforma sostanziale. Anche da questo profilo la revisione totale si giustifica. Infatti il progetto uscito dai lavori commissionali contiene parecchie novità materiali. Delle principali dirò nell'ultima parte della mia esposizione.

LA CONCEZIONE DELLA REVISIONE TOTALE

Non è facile tracciare i confini tra le norme che appartengono alla materia costituzionale e le norme che appartengono alla materia legislativa. Una scelta importante la commissione l'ha fatta decidendo, già nella fase preliminare dei suoi lavori, di rinunciare a un capitolo specifico sui compiti dello Stato.

Sotto questo aspetto il progetto ticinese si stacca dalle recenti Costituzioni cantonali che contengono parecchie norme sull'educazione, sulla cultura, sulla politica sociale, sulla salute pubblica, sulla protezione ambientale, sulla pianificazione del territorio, sui traffici, sull'economia, ecc. La commissione ha ritenuto che un capitolo sui compiti avrebbe dato alla nuova Costituzione una struttura eccessivamente rigida. Non si può ignorare che cambiano rapidamente i bisogni e le priorità, e pure i rapporti fra i tre grandi livelli istituzionali, la Confederazione, il Cantone, il Comune. Rigide norme costituzionali sui compiti avrebbero un effetto paralizzante o frenante degli interventi che le nuove situazioni impongono. Del resto talvolta le norme conosciute da altre Costituzioni cantonali sono soltanto o prevalentemente declamatorie.

A questa conclusione la commissione e' giunta anche perche' ha considerato non accettabile, ne' giuridicamente ne' politicamente, la norma accolta da qualcuna delle recenti Costituzioni cantonali nel senso che il conferimento di un compito al Cantone richiede un fondamento nella Costituzione cantonale. La commissione, confortata anche dal parere del Consiglio federale, ritiene che detta norma non e' rispettosa della clausola generale di competenza contenuta nella Costituzione federale (articolo 3), secondo cui i Cantoni sono sovrani fin dove la loro sovranita' non e' limitata dalla Costituzione federale, e come tali esercitano tutti i diritti che non sono devoluti all'autorita' federale. Pertanto una legge cantonale non abbisogna di una base costituzionale cantonale. Inoltre una norma del genere e' riduttiva del senso della sovranita' cantonale.

Certamente una Costituzione cantonale non puo' prescindere totalmente da direttive politiche sui compiti dello Stato. A giudizio della commissione sono pero' sufficienti le indicazioni che scaturiscono dalla norma relativa allo scopo e da altre norme, in particolare quelle sui diritti sociali, di cui diro' parlando delle linee direttrici del progetto.

Anche prescindendo dal tema particolare dei compiti del Cantone, la commissione si e' pronunciata per un testo costituzionale flessibile, che lascia pertanto uno spazio relativamente ampio al legislatore per consentire un piu' facile adeguamento dell'ordinamento cantonale al mutare della realta' e dei bisogni, e tuttavia preciso e rigoroso nei suoi precetti essenziali, come vuole la sicurezza del diritto e la tutela dei valori fondamentali della nostra concezione democratica.

Il progetto di nuova Costituzione ticinese e' quindi piu' conciso dei testi delle piu' recenti Costituzioni cantonali. Consta infatti di 93 articoli, mentre la Costituzione di Uri ha 125 articoli, quella di Argovia 132, quella del Giura 138, quella di Soletta 148, quella di Basilea Campagna 154.

Dal profilo della sistematica le norme del progetto sono state ordinate in otto titoli: natura e scopo del Cantone (articoli 1-4); diritti fondamentali (articoli 5-16); organismi sociali (articoli 17-29); diritti e doveri politici (articoli 30-39); elezioni, iniziativa popolare

e referendum (articoli 40-49); relazioni con la Confederazione e i Cantoni (articoli 50-51); autorità (articoli 52-80); revisione della Costituzione (articoli 81-88); norme transitorie e finali (articoli 89-93). Il titolo sulle autorità è a sua volta suddiviso in quattro capitoli: norme comuni, potere legislativo, potere esecutivo, potere giudiziario.

La commissione non è stata indifferente al problema dei rischi di una revisione totale. I rischi sono innegabili. La vastità e l'importanza della materia trattata in un progetto di revisione totale provocano il cumulo di resistenze settoriali. Non esistono tuttavia alternative. Già ho detto che non avrebbe senso una revisione totale che si limitasse a pochi, insignificanti ritocchi.

Il problema dei limiti del rischio è di natura eminentemente politica e pertanto deve essere valutato soprattutto dagli organi politici. La commissione ne ha tenuto conto ragionevolmente. Ha cercato di elaborare proposte solidamente motivate. In tre casi ha presentato varianti per facilitare la scelta delle autorità politiche: sui rapporti Stato-Chiesa, sul numero dei Consiglieri di Stato, sul modo di elezione del Consiglio di Stato.

La commissione ha inoltre segnalato nel suo rapporto la procedura seguita dal Cantone di Basilea Campagna, che ha fatto precedere la votazione sul progetto di revisione totale da una votazione preliminare, con la quale ha anticipato la decisione del popolo su alcune questioni particolarmente delicate riducendo quindi i motivi di contrasto. Tale procedura potrebbe essere seguita anche nel Cantone Ticino.

Ritengo opportuno citare, affinché sia conosciuto lo spirito con il quale la commissione ha svolto il mandato affidatole dal Consiglio di Stato, le considerazioni finali del suo rapporto: *"In una materia così vasta e complessa, che racchiude i problemi maggiori del Cantone, che esige risposte determinanti per il suo avvenire, si manifestano inevitabilmente molte opinioni diverse sui singoli punti della riforma costituzionale. Questa diversità di opinioni si è manifestata anche all'interno della commissione, costituita nel rispetto della esigenza fondamentale del pluralismo politico. La commissione ha discusso in modo approfondito su ogni tesi esposta prima di fare le*

sue scelte. Ha cercato nella misura piu' ampia possibile una convergenza, un comune convincimento, e ha conseguito in molti casi questo risultato. In altri casi ha deciso a maggioranza, nella consapevolezza, gia' ricordata, che il mandato affidatole richiedeva un'analisi approfondita al suo interno ma poi anche il coraggio di scelte chiare, riservate le competenze delle istanze politiche. In tre casi, trattandosi di temi particolarmente controversi, e anche per favorire la discussione, ha presentato delle varianti".

La procedura di consultazione dovrebbe fornire al Consiglio di Stato gli elementi utili per le decisioni politiche sul merito e sulla procedura. Purtroppo, anche per la concomitanza degli impegni elettorali e l'influenza particolarmente grande da questi esercitata, l'interesse finora mostrato per la materia non e' certamente pari alla sua importanza. Scarsa e pure l'informazione delle cittadine e dei cittadini.

LE LINEE DIRETTRICI DEL PROGETTO DI NUOVA COSTITUZIONE

Cerchero' di illustrare i contenuti e le motivazioni delle piu' importanti proposte del progetto.

Nel primo titolo, relativo alla natura e allo scopo del Cantone, la commissione ha ritenuto di colmare due lacune dell'attuale testo proponendo la definizione (articolo 1) e lo scopo del Cantone (articolo 3).

Invano si cercherebbe nella vigente Costituzione una definizione, che invece si trova in quasi tutte le altre Costituzioni cantonali. E' opportuno che una Costituzione cominci con una definizione, che menzioni gli elementi che caratterizzano lo Stato. Per il Cantone Ticino questi elementi sono: repubblica, democrazia, lingua italiana. Pertanto l'articolo 1 del progetto recita:

"Il Cantone Ticino e' una repubblica democratica di lingua italiana. Il Cantone e' membro della Confederazione svizzera e la sua sovranita' e' limitata soltanto dalla Costituzione federale".

Il riferimento alla repubblica, ripreso dal titolo della Costituzione in vigore, non è soltanto espressione di un principio fondamentale dell'ordinamento svizzero, consegnato già nella Costituzione federale, che all'articolo 6, lett. b) prescrive che le Costituzioni dei Cantoni devono assicurare *"l'esercizio dei diritti politici giusta le forme repubblicane rappresentative o democratiche"*, ma è anche espressione, nella negazione del principio ereditario, della nostra concezione dello Stato inseparabile dalla libertà e dall'uguaglianza dei cittadini.

Il riferimento alla democrazia, precisando e avvalorando il riferimento alla repubblica, testimonia, e garantisce nel contempo, l'ampiezza delle libertà e delle forme di partecipazione popolare, diretta e indiretta, alle scelte del Cantone.

Infine il riferimento alla lingua italiana, lingua ufficiale del Cantone, ricorda che l'appartenenza all'area linguistico-culturale italiana è elemento primario della storia e dell'identità del Ticino.

Il secondo capoverso dell'articolo 1 esprime il carattere irrevocabile del vincolo politico tra il Ticino e la Confederazione svizzera, per libera scelta dei ticinesi, fatta alla fine del Settecento e consolidata da quasi due secoli di convivenza.

Infine è menzionata all'articolo 1 l'unica fonte di limitazione della sovranità cantonale, ossia la Costituzione federale, pur nella consapevolezza del profondo cambiamento del rapporto istituzionale fra Confederazione e Cantoni intervenuto dopo l'inserimento, nel 1848, di detto principio nella Costituzione federale.

Opportuna appare anche una norma sullo scopo del Cantone. Questa norma assume un particolare valore considerando la già citata concezione del progetto che prescinde da un capitolo relativo ai compiti del Cantone. Il progetto propone all'articolo 3 la seguente formula:

"Il Cantone garantisce e attua la libertà e i diritti individuali e sociali di chi vive sul suo territorio, promuove la cultura e il benessere economico e salvaguarda i valori etnici e ambientali.

Gli interessi comuni sono perseguiti con la partecipazione di tutti".

L'impegno a garantire e promuovere la libertà e i diritti individuali e sociali discende dalla concezione stessa del nostro

Stato, repubblica democratica secondo la definizione data all'articolo 1. Non per caso il titolo secondo, dei diritti fondamentali, rappresenta la parte piu' qualificante del progetto di nuova Costituzione.

L'impegno a promuovere la cultura e il benessere economico discende dalla consapevolezza che non vi puo' essere pieno godimento delle liberta' e dei diritti civili e politici e piena espressione della personalita' umana senza una formazione culturale e senza una condizione economica e sociale adeguate. L'obbligo dello Stato di agire in tal senso e' poi richiamato all'articolo 9 del progetto relativo ai diritti sociali.

L'impegno a salvaguardare i valori etnici discende dagli elementi costitutivi della nostra identita', lingua e cultura italiana, gia' citati trattando dell'articolo 1 relativo alla definizione.

L'impegno ad agire per la salvaguardia dei valori ambientali esprime un dovere fondamentale del presente e del futuro, condizione, considerata la gravita' della minaccia al nostro ambiente naturale e ai caratteri del paesaggio ticinese, della nostra sopravvivenza come uomini e come popolo.

Il secondo capoverso dell'articolo 3 codifica un principio partecipativo. Senza la partecipazione dei cittadini, in un corretto rapporto fra le istituzioni democratiche e la societa' civile, non sono realizzabili gli scopi dello Stato.

Gia' ho detto che il titolo dei diritti fondamentali e' la parte piu' qualificante e piu' innovativa del progetto, per il valore del miglioramento quantitativo e qualitativo di questi diritti. Non e' seriamente contestabile il bisogno di colmare evidenti lacune della Costituzione federale e della Costituzione cantonale in vigore.

La Costituzione federale non menziona tutti i diritti fondamentali secondo una moderna concezione liberale-democratica. Pertanto dottrina e giurisprudenza hanno elaborato il concetto di diritti costituzionali non scritti, intendendo i diritti che, ancorche' non menzionati esplicitamente nella Costituzione, sono la premessa per l'esercizio degli altri diritti individuali o sono componente indispensabile dell'ordinamento democratico o sono elementari forme di realizzazione dell'essere umano. Il Tribunale federale ha

riconosciuto questo carattere alla liberta' personale, alla liberta' di espressione, alla liberta' di riunione.

Un ulteriore passo per una migliore protezione dei diritti fondamentali e' stato fatto con la ratifica, decisa il 3 ottobre 1974 dalle Camere, della convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle liberta' fondamentali, comunemente chiamata CEDU.

I diritti contemplati dalla convenzione europea sono infatti considerati dal Tribunale federale di rango pari ai diritti menzionati nella Costituzione federale.

La Costituzione cantonale conosce soltanto, accanto alla norma secondo cui *'non vi e' nel Cantone privilegio di luogo, di nascita, di persone, di ceto, di foro, di famiglia'*, la liberta' di commercio e il libero esercizio delle arti e dell'industria, la liberta' personale, intesa come protezione da arresti e giudizi arbitrari, il diritto di petizione, il diritto all'insegnamento privato, e, dal 1975, anno dell'ultima revisione parziale, la liberta' di coscienza e di credenza e il libero esercizio dei culti.

Le lacune della Costituzione cantonale in materia sono dovute a due concorrenti motivi: ci si e' rimessi all'evoluzione in sede federale, che ha riconosciuto parecchi diritti fondamentali per norma costituzionale o per sentenza del Tribunale federale; e' mancata dopo il 1830 una revisione totale della Costituzione cantonale che avrebbe aperto una discussione globale sul tema delle liberta' individuali.

Le lacune della Costituzione cantonale devono essere colmate. Si impone un elenco completo dei diritti fondamentali secondo una visione moderna. Non e' d'ostacolo a tale disegno il fatto che parecchi diritti fondamentali siano menzionati nella Costituzione federale o nella convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle liberta' fondamentali o siano comunque riconosciuti dal Tribunale federale. I Cantoni possono confermare e anche estendere le garanzie della Confederazione. Nella misura in cui accordano una protezione maggiore di quella concessa dall'ordinamento federale, le norme cantonali hanno un loro spazio autonomo. Nella misura in cui confermano le garanzie dell'ordinamento federale, le norme cantonali assumono comunque

un valore civile e politico, dettano un precetto di comportamento per tutte le autorità del Cantone e anche per i cittadini.

Pertanto il progetto di nuova Costituzione, dopo aver ripreso all'articolo 5, in altra forma, la norma sull'uguaglianza, ed aver affermato, al primo capoverso dell'articolo 6, il diritto di ognuno di esprimere la propria personalità, garantisce al secondo capoverso dell'articolo 6

- la libertà personale e l'integrità fisica e morale
- la tutela della sfera privata e dei dati personali, materia quest'ultima oggetto di una recentissima legge cantonale
- la libertà di opinione, intendendo i due elementi indissolubili della formazione e dell'espressione dell'opinione, la libertà di informazione e la libertà di stampa
- la libertà di insegnamento, di espressione artistica e di ricerca scientifica
- la libertà di coscienza e di culto
- la libertà di associazione, di riunione e di manifestazione pubblica
- l'attività economica nei limiti dell'interesse generale, intendendo anche il diritto di proprietà
- il diritto di petizione alle autorità e di ottenere risposta entro un termine ragionevole.

Il progetto affronta anche, nel terzo capoverso dell'articolo 6, il problema della limitazione dei diritti fondamentali. Nessun diritto fondamentale può infatti essere esercitato in modo illimitato. L'esercizio illimitato comprometterebbe l'ordinamento politico e la convivenza sociale. Il rapporto commissionale menziona parecchi esempi. Ne richiamo qui tre:

- la libertà personale è limitata dalle misure inevitabili per la prevenzione e per la repressione dei reati previsti dal Codice penale;
- il diritto all'integrità fisica non può essere invocato per sottrarsi a vaccinazioni obbligatorie, imposte da misure di

tutela della salute pubblica, o al prelievo di sangue per la prova dell'ebbrezza di un conducente di veicolo;

- la libertà di manifestazione pubblica può essere limitata per ragioni di ordine pubblico.

L'importanza della materia giustifica direttive già a livello costituzionale. Il testo proposto è il seguente:

"Salvaguardata la loro essenza, i diritti individuali possono essere limitati per legge soltanto se l'interesse pubblico preponderante lo esige".

Sono quindi imposte tre precise condizioni. La limitazione deve essere prevista da una legge, quindi da un atto adottato dal Gran Consiglio e contro il quale può essere esercitato il diritto di referendum; non è lecita la limitazione mediante un regolamento o un decreto esecutivo del Consiglio di Stato. La limitazione, sia nel principio sia nella misura, è possibile soltanto se un interesse pubblico preponderante lo esige. La limitazione deve salvaguardare l'essenza del diritto garantito, cioè che dottrina e giurisprudenza definiscono il nucleo intangibile. Non sono quindi lecite limitazioni che hanno l'effetto di svuotare di senso la garanzia del diritto.

Un tipo di limitazione particolarmente grave è tuttavia già escluso dal progetto di nuova Costituzione. L'articolo 6 contiene infatti anche il divieto della censura.

La protezione dei diritti individuali menzionati all'articolo 6 è sviluppata in due articoli particolari: l'articolo 7, dal titolo marginale *"inviolabilità della libertà personale"*, con norme relative ai procedimenti penali; l'articolo 8, dal titolo marginale *"protezione giuridica"*, con norme sui procedimenti giudiziari in genere.

I diritti fondamentali menzionati all'articolo 6 sono i diritti in senso classico, ossia i diritti e le libertà civili e politici. La commissione è convinta che in una nuova Costituzione non ci si può fermare all'enunciazione dei diritti classici, ma si deve affrontare anche il problema dei cosiddetti diritti sociali, ossia degli elementi della condizione sociale e economica dell'uomo, che formano la premessa dell'esercizio delle libertà civili e politiche.

I diritti sociali formano oggetto della carta sociale europea, l'atto

piu' importante adottato dal Consiglio d'Europa dopo la gia' citata convenzione sui diritti dell'uomo. La Svizzera non ha ancora ratificato la carta sociale, malgrado la proposta da tempo formulata in tal senso dal Consiglio federale, ma il significato politico del documento e' incontestabile. I diritti sociali sono contemplati dai recenti progetti di nuova Costituzione federale e dalle recenti Costituzioni cantonali.

Esiste una diversita' sostanziale tra i diritti individuali classici e i diritti sociali. La garanzia dei diritti individuali classici rappresenta una difesa del cittadino contro lo Stato, vieta cioe' allo Stato determinati interventi o li vincola a condizioni restrittive. La garanzia dei diritti sociali consiste invece in una richiesta di prestazioni dello Stato, obbliga cioe' lo Stato a determinati interventi a favore dei cittadini.

Secondo la prevalente dottrina politica e giuridica svizzera in materia, i diritti sociali non conferiscono al cittadino la facolta' di adire i tribunali contro lo Stato per ottenere in quella sede la prestazione. Il senso dell'inserimento dei diritti sociali in una Costituzione e' quello di tracciare una linea direttrice dell'attivita' dello Stato. Lo Stato assume cioe' l'impegno di realizzare i diritti sociali mediante la propria legislazione.

A tale scopo l'articolo 9 del progetto afferma:

"Il Cantone provvede affinche' siano garantiti:

- a) i mezzi indispensabili all'esistenza;*
- b) un'istruzione ed una formazione adeguate;*
- c) la sicurezza sociale e la salute;*
- d) un'abitazione e un ambiente salubre".*

Sono dunque sette i diritti sociali garantiti e corrispondono a altrettante evidenti condizioni di manifestazione della personalita' umana.

Si puo' segnalare che gia' nell'attuale Costituzione federale sono contenute norme che fondano prestazioni positive dello Stato. Un esempio e' dato dall'art. 27 cpv. 2 che riconosce il diritto all'istruzione primaria sufficiente, gratuita e confessionalmente neutra: *"I Cantoni provvedono per un'istruzione primaria sufficiente, la*

quale deve stare esclusivamente sotto la direzione del potere civile. La medesima e' obbligatoria e nella scuola pubblica gratuita'.

Tra le norme innovative del terzo titolo del progetto, quello sugli organismi sociali, cito gli articoli 27, 28 e 29 relativi rispettivamente ai partiti; ai sindacati e alle organizzazioni economiche e professionali; a altri enti.

A torto il nostro ordinamento ignora nel modo piu' assoluto i partiti, che svolgono una funzione di primaria importanza nella vita democratica dello Stato. Pertanto il nuovo articolo 27 afferma che il Cantone riconosce la funzione pubblica dei partiti politici e ne favorisce l'attivita'. Un altro articolo del progetto codifica la prassi di consultazione dei partiti nella procedura preparatoria di leggi e di decreti legislativi.

Un riconoscimento e' espresso anche per la funzione sociale dei sindacati e delle organizzazioni economiche e professionali e per la funzione sociale e culturale degli altri enti privati - associazioni e fondazioni - in cui si realizza la personalita' dei cittadini e sono perseguite finalita' di interesse generale.

Anche il quarto titolo, sui diritti e sui doveri politici, e il quinto titolo, sulle elezioni, sull'iniziativa popolare e sul referendum, rispecchiano la finalita' prima del progetto di nuova Costituzione, la protezione e l'estensione dei diritti dei cittadini.

L'articolo 32 fissa a diciotto anni l'eta' per l'esercizio dei diritti politici. Il postulato e' stato rifiutato dal popolo ticinese tre volte, l'ultima volta l'8 giugno 1986, dopo la presentazione del rapporto commissionale al Consiglio di Stato, ma la sua legittimita' rimane.

L'articolo 34, certamente la norma del progetto che incontra le piu' forti opposizioni, prevede la concessione del diritto di voto agli stranieri residenti nel Cantone, tuttavia con tre limitazioni. Il diritto di voto puo' essere esercitato soltanto in materia comunale, quindi nelle votazioni e elezioni comunali, e circondariale, quindi nelle elezioni dei Pretori, dei Giudici di pace e dei giurati cantonali, escluse le votazioni e elezioni cantonali. Gli stranieri possono votare ma non sono eleggibili ne' a cariche politiche ne' a cariche giudiziarie. Le condizioni per ottenere e esercitare il diritto di voto sono stabilite dalla legge, che in particolare lo fara' dipendere, come

consiglia il rapporto commissionale, dalla residenza nel Cantone per un ragionevole periodo di tempo. Attualmente il diritto di voto agli stranieri e' conosciuto da due Cantoni: Neuchatel e Giura.

L'articolo 45 semplifica la procedura di voto sull'iniziativa legislativa quando il Gran Consiglio propone un'alternativa, ossia un controprogetto. Attualmente sono necessarie due votazioni a due settimane di intervallo. Nella prima votazione si sceglie tra l'iniziativa e il controprogetto. Nella seconda votazione si sceglie tra il progetto vincente nella prima votazione e lo statu quo. Secondo il progetto i cittadini decideranno in una unica votazione, con la facolta' di accettare o respingere, nell'espressione personale del voto, entrambe le proposte. La procedura proposta e' in armonia con il nuovo ordinamento federale in materia scaturito dalla votazione del 5 aprile 1987 con la quale il popolo svizzero ha soppresso l'arcaico divieto del doppio si'. La stessa procedura e' prevista per l'iniziativa costituzionale (articolo 86).

Il numero di firme necessarie per una domanda di referendum o di iniziativa legislativa (7000 firme) e per una domanda di iniziativa costituzionale (10.000 firme) non viene modificato malgrado il forte aumento del numero degli elettori verificatosi dopo il maggio 1970 quando sono state stabilite le cifre citate. Allora erano iscritti in catalogo 136.228 cittadini. Per le elezioni cantonali del 5 aprile 1987 gli iscritti in catalogo erano 171.111.

Si propone invece all'articolo 46 un aumento dell'ammontare di spesa per l'esercizio del referendum finanziario. Le relative cifre sono immutate dall'aprile 1951. Attualmente il referendum puo' essere proposto contro atti che comportano una spesa superiore a fr. 200.000 o una spesa annua superiore a fr. 50.000 per almeno quattro anni. Nel frattempo il deprezzamento della moneta e' stato molto elevato. Nell'aprile 1951 l'indice medio del costo della vita, calcolato su 100 punti nell'agosto 1939, era di 164,5 punti. Il 30 dicembre 1985, alla vigilia della presentazione del rapporto commissionale, l'indice era salito a 515,3 punti. E' ulteriormente salito a 521,4 punti a fine aprile 1987.

La commissione propone di aumentare la cifra di fr. 200.000 a fr. 500.000 e la cifra di fr. 50.000, nella stessa proporzione, a fr. 125.000.

L'aumento, nella misura del 150%, e' pur sempre inferiore al deprezzamento della moneta che, secondo i dati citati sull'indice del costo della vita, e' stato del 213% tra l'aprile 1951 e il 31 dicembre 1985 e del 217% tra l'aprile 1951 e il 30 aprile 1987.

E' introdotta un'ulteriore limitazione del diritto d'urgenza, cioe' del potere del Gran Consiglio di mettere eccezionalmente in vigore una legge o un decreto legislativo senza la clausola referendaria. Accanto all'esistente vincolo temporale, per cui un atto dichiarato urgente decade alla fine dell'anno che segue la sua approvazione e non puo' essere rinnovato in via d'urgenza, il progetto di nuova Costituzione prescrive (articolo 47) che il carattere d'urgenza puo' essere conferito soltanto dalla maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio. E' quindi richiesto il consenso di 46 dei 90 deputati.

Meno innovativo e' il titolo settimo del progetto, relativo alle autorita'. Cio' e' facilmente spiegabile. Si tratta delle parti della Costituzione che, per le vicende storiche ticinesi, hanno subito le modificazioni piu' frequenti e piu' profonde, soprattutto per quanto concerne la composizione e il modo di elezione del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato. Numerose sono state le formule adottate e pertanto e' limitato lo spazio per nuove formule.

E' proposta la conferma del numero dei deputati del Gran Consiglio, novanta, numero stabilito nel 1970 dopo la concessione del diritto di voto alle donne. La scelta si e' dimostrata equilibrata: favorisce la rappresentanza regionale, la partecipazione delle minoranze politiche, l'organizzazione interna dei lavori, in particolare nelle commissioni.

Anche sul modo di elezione del Gran Consiglio e' proposta la conferma del sistema proporzionale, in un circondario unico. Il sistema, applicato dal 1920, ha profonde radici nel paese, sensibile alle esigenze di una forma democratica consociativa.

Piu' difficili sono le scelte per il Consiglio di Stato, e piu' ancora lo saranno dopo il terremoto dell'elezione del 5 aprile 1987, che ha sconvolto la composizione politica del Consiglio di Stato, immutata dal 1927.

E' proprio nel capitolo relativo al potere esecutivo che la commissione, tenendo conto della diversita' delle visioni, ha proposto due delle tre varianti del progetto.

Per quanto concerne il numero dei Consiglieri di Stato, la commissione prospetta sia il numero di cinque sia il numero di sette, esponendo le ragioni a sostegno dell'una e dell'altra tesi. Brevemente si puo' dire che la formula dei cinque membri ha il conforto di una lunga esperienza - e' applicata dal 1875, con l'eccezione di un brevissimo periodo, dal 1921 al 1923, durante il quale il numero dei Consiglieri di Stato e' stato aumentato a sette - e favorisce la celerita' delle discussioni e decisioni collegiali. La formula dei sette membri puo' consentire una migliore distribuzione dei dipartimenti e una migliore organizzazione del lavoro.

Nell'una e nell'altra ipotesi la commissione ritiene che non deve essere abbandonata la norma sull'incompatibilita' della carica di Consigliere di Stato con quella di deputato alle Camere federali. Le ragioni dell'incompatibilita', introdotta nel 1922, sono oggi piu' evidenti. E' sempre piu' difficile conciliare le due cariche per i crescenti impegni dei Consiglieri di Stato e dei deputati alle Camere, ed e' sempre piu' diffusa l'insofferenza del cumulo delle cariche. Per molto tempo il Ticino e' stato l'unico Cantone che conosceva questa forma di incompatibilita'. Negli ultimi anni altri Cantoni hanno assunto il modello ticinese, e altri procedono nella stessa direzione.

Sul modo di elezione la commissione ha manifestato una preferenza al sistema attuale di elezione popolare proporzionale senza il vincolo del quoziente, applicato dal 1922, con l'unico correttivo dell'abbandono della norma, considerata un'esasperazione del criterio proporzionale, secondo cui chi non ha la maggioranza assoluta dei voti non puo' avere la maggioranza assoluta dei seggi e chi ha la maggioranza assoluta dei voti deve avere la maggioranza assoluta dei seggi.

La commissione ritiene che, qualora si considerassero prevalenti su ogni altra ragione le esigenze della maggiore omogeneita' del Consiglio di Stato e della maggiore alternativa di potere, la soluzione dovrebbe essere ricercata non nell'elezione popolare con il sistema maggioritario ma nell'elezione da parte del Gran Consiglio sulla base di un programma di governo, e a tale scopo ha formulato una variante (articolo 67 variante elezione). La commissione avverte tuttavia esplicitamente nel suo rapporto che una simile scelta rappresenterebbe una gravissima limitazione dei diritti popolari, in

misura che nessun Cantone conosce, e annullerebbe un secolo di esperienza di democrazia diretta in materia, sempre confortata da un alto livello di partecipazione di cittadini.

Comunque anche nelle parti del progetto relative al potere legislativo e al potere esecutivo vi sono non trascurabili innovazioni.

Per il capitolo sul potere legislativo menziono l'adeguamento delle competenze, in particolare ancorando nella Costituzione il principio della pianificazione politica e chiarendo la procedura di approvazione delle convenzioni di diritto pubblico, il cui numero sta crescendo; le nuove norme, piu' flessibili, sull'organizzazione dei lavori; la norma che impone una maggioranza qualificata per l'approvazione in votazione finale di leggi e di decreti legislativi; l'obbligo per ogni deputato, ricavato dalla legislazione federale e suggerito dal bisogno di trasparenza, di modificare, per l'inserimento in un registro pubblico, le cosiddette relazioni di interesse, ossia l'attivita' professionale, l'attivita' in organi direttivi di importanti corporazioni, istituti e fondazioni, le funzioni per importanti gruppi di interesse, ecc...

Per il capitolo sul potere esecutivo menziono l'inserimento nella Costituzione dei principi della direzione e responsabilita' collegiale e della organizzazione dell'attivita' per mezzo dei dipartimenti, e la rielaborazione dell'articolo sulle competenze.

Parecchie e piu' consistenti sono le innovazioni nel capitolo sul potere giudiziario. Anzitutto il nuovo ordinamento costituzionale e' molto meno rigido rispetto all'attuale, che, contenendo norme particolareggiate sull'organizzazione e sulla competenza delle singole istanze, ha imposto, per l'adeguamento ai nuovi bisogni, molte modificazioni costituzionali, mentre piu' tempestivamente e piu' efficacemente si sarebbe operato con interventi legislativi.

Il nuovo testo fissa i principi organizzativi essenziali, lasciando opportunamente al legislatore un piu' ampio spazio decisionale. Ad esempio: la menzione del Giudice di pace non e' piu' accompagnata dal riferimento al circolo come circondario giurisdizionale; la menzione del Pretore non e' piu' accompagnata dal riferimento al distretto; l'organizzazione del Tribunale d'Appello in sezioni e l'organizzazione giudiziaria penale sono rimessi alle decisioni del

legislatore. Pertanto, senza un vincolo costituzionale, il Gran Consiglio potrà decidere, riservato il referendum, se mantenere l'attuale organizzazione giurisdizionale penale fondata sulla Camera criminale del Tribunale di Appello o costituire un Tribunale penale separato; potrà mantenere la formula attuale di organizzazione della magistratura inquirente e requirente, che conosce le figure del Procuratore pubblico e del Giudice istruttore, o fondere queste due funzioni.

L'articolo 72 capoverso 2 del progetto proclama che i tribunali *"decidono in modo indipendente e sono vincolati dalla legge; tuttavia non applicano le norme cantonali contrarie al diritto federale o alla Costituzione cantonale"*. E' pertanto assunto nella Costituzione il principio fondamentale dell'indipendenza della magistratura. E' pure assunto nella Costituzione il dovere di ogni giudice di verificare, nell'esercizio delle sue funzioni, la conciliabilità delle norme cantonali sia con il diritto federale (Costituzione federale e leggi federali) sia con la Costituzione cantonale e di rifiutare l'applicazione delle norme cantonali in contrasto con detti precetti, nel rispetto del primato del diritto federale sul diritto cantonale rispettivamente del primato della Costituzione cantonale sulle leggi e sui regolamenti cantonali.

Servono la causa dell'indipendenza del potere giudiziario anche due altre norme del progetto. L'articolo 78 prescrive che la vigilanza sui magistrati e' esercitata dal Consiglio della magistratura. La creazione del Consiglio della magistratura che, per disposto costituzionale, avra' una maggioranza di magistrati giudiziari, deve eliminare il disagio avvertito nell'applicazione del vigente ordinamento fondato sul consiglio di vigilanza, disagio che espone il potere giudiziario al rischio di interferenze politiche.

L'articolo 80 prescrive che la durata in carica di tutti i magistrati giudiziari e' di dieci anni. Così' la durata della carica dei magistrati giudiziari eletti dal Gran Consiglio (Procuratori pubblici, Giudici istruttori, Magistrato dei minorenni, Presidenti dei Tribunali di espropriazione), attualmente di soli cinque anni, e' armonizzata con la durata in carica dei magistrati di elezione popolare (Giudici del Tribunale di Appello, Pretori, Giudici di pace). Nulla giustifica la diversità di trattamento. Un lungo periodo di durata della carica e'

elemento costitutivo dell'indipendenza del potere giudiziario. Il giudice non deve essere esposto al rischio di rimozione per ragioni politiche. La rimozione puo' essere pronunciata soltanto per violazione dei doveri d'ufficio e soltanto da un'istanza indipendente dal potere politico, appunto il Consiglio della magistratura.

Tra le novita' del titolo ottavo del progetto, relativo alla revisione della Costituzione, merita d'essere qui menzionata l'introduzione del diritto di iniziativa del Gran Consiglio per la revisione parziale della Costituzione. Oggi ne' il Gran Consiglio come collegio ne' il singolo deputato possono presentare un'iniziativa parlamentare per la revisione parziale della Costituzione. In questa materia il diritto d'iniziativa spetta soltanto al popolo e al Consiglio di Stato. Il deputato ha a sua disposizione soltanto lo strumento non vincolante della mozione. Secondo il progetto il diritto d'iniziativa del Gran Consiglio per la revisione parziale della Costituzione potra' essere esercitato negli stessi modi dell'iniziativa in materia legislativa, ossia anche soltanto da un deputato.

Sono queste le piu' importanti proposte del progetto di nuova Costituzione. Esprimo la speranza che migliori l'informazione e la discussione sia sul senso della revisione totale sia sui contenuti del progetto. Sono grato a "Coscienza Svizzera" per quanto fa e per quanto fara' a questo fine.

Pierre Boillat

**LES LIMITES IMPOSEES AU
CONSTITUANT CANTONAL PAR
L'APPARTENANCE A L'ETAT FEDERAL
SUISSE**

INTRODUCTION

La naissance des Etats est généralement consécutive à une révolution. Dans de tels cas, les nouvelles institutions émergent d'une situation de rapports de force. Le pouvoir s'organise indépendamment des structures étatiques précédentes qui se trouvent le plus souvent anéanties par la volonté farouche de changement des nouveaux maîtres du jeu. Pour ce qui est du Jura, les choses se sont passées bien différemment et force est de constater que plusieurs contingences ont fait qu'il n'y a pas eu rupture totale entre l'ancien et le nouveau régime. Tant s'en faut.

Si la naissance du canton du Jura ne saurait être considérée comme la création d'un nouvel état, au sens strict du terme, elle est intervenue par la séparation d'une partie du territoire d'un canton, membre de l'Alliance fédérale. En terme du droit des gens, on ne peut donc parler que d'une succession partielle d'Etats.

L'accession du Jura à la souveraineté cantonale, permettait aux Jurassiens, par leurs représentant, de se donner une nouvelle constitution et une nouvelle législation. Il n'a toutefois pas été possible à l'Assemblée constituante chargée de cette mission de laisser libre cours à son imagination, à ses pulsions. Un cadre bien précis était posé d'entrée de cause: celui résultant de l'appartenance du Jura à un Etat fédératif qui, lui-même, dispose d'un ordre juridique propre auquel le Constituant jurassien a dû bien évidemment se conformer.

DISPOSITIONS ESSENTIELLES REGISSANT LES RAPPORTS ENTRE CANTONS ET CONFEDERATION

En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral consacré à l'article 2 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale, l'Assemblée constituante jurassienne ne pouvait naturellement édicter des règles contraires au droit fédéral ou qui aurait pu mettre leur exécution en échec. De plus, la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération ne pouvait être remise en cause par la seule procédure de création du canton du Jura. Ainsi aurait-on pu imaginer entre autres que les tâches de l'Etat cantonal soient définies par une simple clause générale faisant référence à une disposition de la Constitution fédérale, en l'occurrence l'article 3 et qui aurait stipulé que le canton est chargé de toutes les tâches étatiques qui ne sont pas dévolues à la Confédération. S'agissant de l'organisation de l'Etat, il convient une fois encore de se référer l'article 6 de la Constitution fédérale qui stipule: "Les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leur constitution. Cette garantie est accordée pourvu

- a) que ces constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la Constitution fédérale;
- b) qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines - représentatives ou démocratiques -;
- c) qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande".

Depuis qu'existe l'Etat fédéral suisse, le fédéralisme, volonté de maintenir l'autonomie et la particularité des cantons, est la maxime qui régit la vie politique en Suisse. Ce principe est retranscrit à l'article 3 de la Constitution fédérale qui dispose, je cite: "Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne "sont pas délégués au pouvoir fédéral". Au fil des ans, les compétences de la Confédération vont toutefois en augmentant et il s'est établi une répartition des tâches et des compétences que l'on peut définir à grands traits comme suit:

- certains secteurs relèvent de la compétence législative exclusive de la Confédération. C'est le cas des douanes, de la monnaie, de la poste et des télécommunications, des chemins de fer et de la navigation;
- d'autres sont du seul ressort des cantons: la police, l'assistance des indigents; les cultes, l'école obligatoire et l'organisation hospitalière.

Il existe en outre des domaines hybrides que l'on peut subdiviser en deux catégories:

- ceux où le pouvoir de légiférer appartient à la Confédération, et où l'exécution incombe aux cantons. C'est le cas par exemple des poids et mesures, de la circulation routière, de l'organisation militaire, de la législation sur le travail, des assurances sociales, ou encore du droit civil et du droit pénal;
- ceux où la compétence de légiférer appartient à la Confédération et aux cantons: en matière d'impôts, de constructions de routes, de chasse et de pêche, d'assurance-maladie, de formation professionnelle.

Ainsi, le Constituant jurassien aurait pu se contenter d'aborder, dans la loi fondamentale de l'Etat en formation, les seuls domaines relevant de la compétence exclusive des cantons. Ce texte aurait pu constituer en quelques articles sur l'organisation de l'Etat, attestant de son caractère démocratique et républicain au sens de l'article 6 de la Constitution fédérale et d'une disposition très générale précisant que le canton est habilité à légiférer dans tous les domaines qui ne sont pas expressément réservés à la Confédération.

CONTENU DE LA CONSTITUTION JURASSIENNE

L'Assemblée constituante jurassienne a délibérément voulu donner au texte constitutionnel une dimension politique et didactique maximale. La Constitution fait plus que tout autre document juridique une place aux idées du moment ou aux attentes de la population. Ainsi, certaines dispositions constituent un simple rappel de principes ou de normes prévues par le droit fédéral. De plus, certaines déclarations ou références du texte constitutionnel n'ont pas d'effet juridique immédiat. Les quelques exemples suivants sont à cet effet significatifs.

LES PREAMBULES

Le Constituant jurassien a fait un usage remarqué des préambules puisqu'on en lit deux dans la Constitution. Si ces éléments n'ont, à eux seuls, pas de force normative, ils indiquent assurément au législateur ou au juge dans quel sens créer ou interpréter le droit. Le premier préambule contient une invocation à la divinité et au passé de la République. Le second, plus pratique, fait référence à la déclaration des droits de l'homme de 1789, à la déclaration

européenne des droits de l'homme de 1950. Aussi saugrenu que cela puisse paraître, c'est peut-être cette dernière référence qui du point de vue juridique va être la première des dispositions de la Constitution à devenir obsolète, la Suisse ayant ratifié ladite convention. Dès ce moment, la Convention européenne des droits de l'homme va s'appliquer dans le Jura de manière directe en vertu du droit fédéral lui-même.

LA COOPERATION

Une disposition de la Constitution cantonale prévoit que la République et canton du Jura développera la coopération avec les autres cantons de la Confédération, avec ses voisins et avec les peuples soucieux de solidarité. Dans ce domaine, qui touche à la politique étrangère, les articles 9, 10; 102 ch. 7 et 85 ch. 5, de la Constitution fédérale déterminent l'attribution des compétences en ne réservant aux cantons que des domaines énumérés de manière exhaustive, à savoir, les objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police.

C'est à la faveur de cette attribution de compétences aux cantons que le Jura a pris des initiatives en matière de politique transfrontalière, tout en étant assez rigoureusement observé par le Département fédéral des affaires étrangères.

LES DROITS FONDAMENTAUX

Les droits fondamentaux font déjà l'objet d'une législation étendue en droit fédéral. Leur source se situe dans la Constitution fédérale ainsi que dans la jurisprudence développée par le Tribunal fédéral et dans le droit conventionnel, en particulier la convention européenne des droits de l'homme. Dans cette mesure, aucun canton ne saurait rester en-deça des dites prescriptions. Celles-ci pourtant sont en fait mal codifiées et sont peu accessibles au citoyen. C'est donc de manière très explicite

que s'exprime le Constituant jurassien en dressant un véritable catalogue des libertés publiques et qui consiste dans:

- le droit à la vie et à l'intégrité physique et morale,
- le droit au respect de la vie privée et du domicile,
- le droit de contracter mariage et celui d'avoir une vie de famille,
- le droit d'élever et d'éduquer ses enfants,
- la liberté de pensée, de conscience et de religion,
- la liberté d'avoir, d'exprimer et de diffuser des opinions en particulier la liberté de presse,
- la liberté d'association, de réunion et de manifestation publiques,
- la liberté d'étude et d'enseignement,
- la liberté de l'art et de la recherche,
- la liberté de choisir et d'exercer une profession,
- la liberté du commerce et de l'industrie,
- la liberté d'établissement,
- la liberté d'accès aux charges publiques.

La garantie de la propriété est décrite, en droit jurassien comme en droit fédéral comme un droit fondamental. L'énoncé de la disposition de la Constitution jurassienne traitant de l'objet pourrait suggérer que des interventions de l'Etat allant au-delà du droit fédéral en vigueur soient possibles.

En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral, par exemple un droit de préemption général en faveur de l'Etat, ne peut être envisagé, le législateur jurassien ne pourra dès lors limiter le droit de préemption des collectivités publiques qu'à certains cas d'application précisément définis.

LES DROITS SOCIAUX

Certaines dispositions de la Constitution jurassienne énumèrent des droits dits sociaux, tels que le droit au logement ou le droit au travail. L'effet juridique immédiat de tels droits est faible. Ils ne sont toutefois pas dénués de tout sens dans la mesure où ils sont susceptibles d'orienter le législateur sur la voie à suivre.

La prééminence du droit fédéral vaut d'ailleurs autant pour les droits sociaux inscrits dans la Constitution jurassienne que pour l'article sur la propriété que nous avons abordé ci-dessus. Ainsi, le droit au travail ne pourra guère être réalisé pleinement sans correction du droit constitutionnel fédéral actuellement en vigueur. Ces dispositions traitant des droits sociaux posent un jalon pour ce qui n'est pas encore possible légalement mais dont on peut, politiquement parlant, de moins en moins se passer.

LES TACHES DE L'ETAT

Le lecteur de la Constitution jurassienne s'apercevra bien vite qu'un bon nombre de tâches d'intérêt général confiées à l'Etat cantonal figurent déjà dans le droit fédéral.

Ainsi en va-t-il de la plupart des dispositions traitant de la protection des travailleurs et des consommateurs, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. Or, ainsi que l'ont relevé la doctrine et la jurisprudence, ces dispositions sont dépourvues de portée propre, tant qu'elles ne vont pas plus loin que le droit fédéral.

Les quelques exemples qui précèdent démontrent que le Constituant jurassien a peut-être péché par excès de zèle. A mon sens, en cette matière comme dans d'autres, abondance de biens ne nuit pas et bis repetita non nocet dans la mesure où les autorités chargées d'appliquer ces dispositions et le peuple qui peut s'en prévaloir ou les subir, ont conscience de la portée relative de certaines d'entre-elles.

A choisir entre un texte techniquement impeccable mais complètement décharné et un digeste bien élaboré, présentant un certain caractère de globalité, c'est à cette deuxième éventualité que va ma préférence.

LA GARANTIE DE LA CONSTITUTION JURASSIENNE

Les constitutions cantonales doivent être soumises aux Chambres fédérales pour en obtenir la garantie et pouvoir entrer en vigueur. Ainsi que nous l'avons déjà dit, l'objet de l'examen fédéral réside dans l'examen de la conformité des dispositions cantonales au droit fédéral. Dans de nombreux cas, les parlementaires fédéraux se sont sentis consultés sur des questions d'opportunité. En ce domaine, le droit pur, pour peu qu'il peut exister, laisse place à la politique.

Ainsi, en date du 28 septembre 1977, les Chambres fédérales ont accordé la garantie à la Constitution jurassienne, à l'exception de l'article 138. En cela, elles suivaient l'avis du Conseil fédéral. Cet article 138 traitant des modifications territoriales, était ainsi libellé: "La République et canton du Jura peut accueillir tout ou partie du territoire jurassien directement concerné par le scrutin du 23 juin 1974 si cette partie s'est régulièrement séparée au regard du droit fédéral et du droit du canton intéressé". Cette disposition avait été unanimement acceptée par l'Assemblée constituante. Elle était considérée par les Jurassiens comme un engagement solennel de placer le problème de la réunification du Jura sous l'éclairage des règles régissant l'Etat de droit. La majorité des députés aux Chambres fédérales y ont vu une déclaration de guerre et ont considéré que cette disposition était contraire à l'article 5 de la Constitution fédérale qui garantit aux cantons leur territoire. D'autre part, les Chambres fédérales étaient d'avis que la disposition contestée était incompatible avec la fidélité confédérale attendue de la part des cantons.

QUADERNI DI "COSCIENZA SVIZZERA"

- N. 1 Rapporto tra autorità e organi di informazione: sintonia o antinomia di interessi?
Relazione in occasione dell'incontro del Consiglio di Stato con i rappresentanti della stampa e della RTSI a Mezzana, 4 marzo 1986.
- N. 2 Cosa significa cultura politica?
Atti del Seminario organizzato a Berna dal Forum Helveticum il 16 gennaio 1986.
- N. 3 La politica culturale della Svizzera: dal principio della difesa spirituale e nazionale del paese ad una politica della cultura.
Relazione tenuta a Bellinzona il 20 gennaio 1986.
- N. 4 La nuova destra. Un'analisi del caso francese.
- N. 5 L'estremismo di destra in Svizzera.
- N. 6 Irrazionalità e razionalità di un episodio politico ticinese.
- N. 7 Costituzione ticinese. Il progetto di revisione totale.
Atti della serata organizzata da "Coscienza Svizzera" il 4 maggio 1987 a Lugano.

**TAGLIANDO PER NUOVI INTERESSATI A "COSCIENZA
SVIZZERA"**

Sottolineare cio' che interessa:

Desidero essere informato su Coscienza Svizzera (Statuti).

Desidero ricevere regolarmente i Quaderni, impegnandomi a versare una tariffa forfettaria di fr. 5.- per ogni invio.

Desidero diventare socio di Coscienza Svizzera (ricevere regolarmente tutte le pubblicazioni, eventuale documentazione di terzi, gli inviti alle manifestazioni e gite culturali; invece di una tassa viene sollecitato un libero contributo annuale).

Nome e cognome

Via e numero

Domicilio

Luogo e data

Firma

Inviare a:
"Coscienza Svizzera"
casella postale 1559
CH-6501 Bellinzona