

Sul messaggio 20 dicembre 1994 concernente il progetto di revisione totale della Costituzione ticinese

A. LE DIFFICOLTÀ DELLA RIFORMA

L'esigenza di una revisione globale della Costituzione sembra un dato sostanzialmente acquisito e generalmente riconosciuto. È quanto emerge dall'approfondito studio della Commissione speciale nominata dal Consiglio di Stato (rapporto 25.3.1986, edizione speciale RDAT, pag. 20 segg.), nonché dai risultati della procedura di consultazione sull'avamprogetto (rapporto dipartimentale, edizione speciale RDAT, pag. 9 segg.). Le ragioni di questa necessità non sono tuttavia così evidenti e meritano di essere analizzate, sia per comprendere le difficoltà che la riforma costituzionale ha dovuto superare, sia per valutare il risultato delle modifiche contenute nel progetto definitivo. La necessità di una revisione globale non dipende, in primo luogo, dalla venerabile età della Costituzione attuale (1830) che numerose revisioni parziali (35) e un riordino formale (1967) hanno gradualmente adattato anche se con risultati parziali ed esclusivamente formali (*Borghini*, Introduzione al progetto di revisione totale della Costituzione ticinese, in rapporto 25.3.1986 cit., pag. 4). D'altro canto, è evidente che non sono intervenuti, negli ultimi anni, mutamenti sociali o politici di portata tale da richiedere una repentina e radicale trasformazione del nostro assetto istituzionale. Anzi, come osservava il prof. *Aubert* al termine del suo contributo ad una giornata di studio dedicata al nostro progetto costituzionale (in *La revisione totale della Costituzione ticinese*, atti della giornata di studio del 12.6.1995, pag. 27) *vous avez de bonnes institutions que vous connaissez bien Gardez-Les!*. Non serve quindi un riordino formale ma neppure all'estremo opposto una rivoluzione sostanziale (*Aubert*, atti cit., pag. 21). Le ragioni e i contenuti della revisione si situano pertanto in una zona intermedia che, rispetto ai suoi estremi, presenta una particolarità che riassume al tempo stesso il problema della riforma. Per quanto contrapposte (per cause, condizioni ed obiettivi) le riforme costituzionali di carattere puramente formale e quelle che ne rivoluzionano la sostanza hanno due aspetti in comune che ne facilitano la comprensione e il successo: partono da un consenso ampio e perseguono uno scopo coerente. Evidente per le prime, la constatazione è storicamente comprovata per le seconde. Pensiamo infatti alle costituzioni che furono modificate a seguito di eventi sociali, politici e storici di grande intensità, come quelle, ad esempio, nate in tutta l'Europa (e nei Cantoni svizzeri, compreso il nostro) nel secolo scorso, oppure conseguenti ai conflitti bellici di questo secolo. In tutte quelle tormentate circostanze, il mutamento radicale delle diverse costituzioni raccolse un consenso largo e diffuso ed espresse la volontà di una precisa e forte trasformazione della società e delle istituzioni.

Al contrario, le revisioni globali, come questa, che si prefiggono un obiettivo più ambizioso di un semplice riordino formale ma che non sono dettate da eventi storici o mutamenti strutturali di rilievo, devono necessariamente fare i conti con la necessità di mediare, di interpretare le esigenze culturali e sociali, di rendere visibili, comprensibili ed affidabili l'organizzazione del potere e dello Stato (*Borghini*, op. cit., pag. 4). La Commissione ha percepito distintamente questa difficoltà, riassumibile in due equazioni: maggiore innovazione delle proposte uguale minore consenso delle tendenze politiche; minore innovazione delle proposte uguale minore significato della riforma.

B. LE RAGIONI DELLA RIFORMA

Se le motivazioni formali della revisione sono insufficienti e se mancano quelle strutturali, le ragioni della riforma vanno cercate all'interno della Costituzione attuale, ossia nei suoi contenuti e nella loro inadeguatezza rispetto alle esigenze del nostro ordinamento istituzionale e giuridico, sia allo stato attuale che, specialmente, in previsione del futuro.

Il primo interrogativo che ci si deve porre è il seguente: come mai la nostra Costituzione ha potuto sopravvivere per 167 anni? La risposta non risiede soltanto nei lifting operati man mano negli anni, compreso quello epidermico del 1967, che ne hanno mantenuto, oltre all'apparenza formale, anche l'integrità di alcune funzioni vitali, specialmente in materia elettorale e nel campo dei diritti politici. Ma, per il resto, la Costituzione ha perduto gran parte del suo contenuto normativo. Non a caso, essa rientra ormai a pieno titolo nella categoria delle costituzioni cosiddette aperte, cioè dotate di contenuto normativo molto ridotto che assicura un margine estremamente ampio di poteri e di competenze a favore del legislatore. In realtà e,

probabilmente, a maggior ragione la nostra Costituzione non ha dovuto subire profondi mutamenti, grazie allo spazio progressivamente occupato dalle norme degli ordinamenti superiori (convenzioni internazionali, Costituzione e leggi federali) che hanno consentito al legislatore ticinese di far capo, anche per le disposizioni rientranti nella competenza autonoma cantonale, a riferimenti contenuti non già nella Costituzione cantonale, bensì in disposizioni di diritto federale. Due esempi recenti consentono di evidenziare questa situazione. In campo procedurale (tipicamente destinato ai Cantoni) l'ultima revisione globale del CPP è stata dapprima imposta e poi influenzata dall'evoluzione determinata dalla CEDU, senza neppure dover far capo ad una modifica costituzionale. Inoltre, nel campo dei diritti politici, abbiamo ripetutamente dovuto affrontare problemi di principio (anche di applicazione concreta) legati ad iniziative popolari che hanno comportato notevoli difficoltà e ritardi, per evidenti lacune del nostro ordinamento talvolta colmate a seguito di imbarazzanti ricorsi al Tribunale federale che sono stati risolti in base al diritto federale (DTF 121 I 357).

In buona sostanza, la nostra Costituzione ha resistito all'usura del tempo grazie alla solidità del suo scheletro: l'art. 2 che sancisce il sistema democratico e la separazione dei poteri, i principi generali del titolo III sui diritti politici (ma non la sistematica, la completezza e l'attualità delle singole disposizioni); i principi generali (con le stesse riserve) del titolo IV sulle autorità. Si tratta, in altri termini, dell'ossatura istituzionale, che il prof. *Aubert* suggeriva appunto di conservare siccome tuttora integra nella sua essenza. Il complimento è meritato ma non toglie un limite e una riserva di fondo. Il limite è costituito dall'insufficienza costituzionale delle norme relative agli aspetti istituzionali. Oltre ai testé citati, gravi difetti delle norme che regolano l'esercizio della democrazia diretta, (art. 53 segg.) pensiamo al contraddittorio sistema di nomina dei magistrati (art. 39 segg.), a diverse norme desuete sul funzionamento delle autorità (ad es. art. 26 cpv. 2, 29 cifra 8, 31 seconda parte, 36 cifra 6, 36 cpv. 3) e alla totale inadeguatezza dell'assetto territoriale (art. 10 segg.). La riserva si riferisce invece a quanto la Costituzione attuale non prevede e che pertanto le istituzioni devono mutuare (anche quando non sono imperativi) a concetti e principi dell'ordinamento superiore o ad analogie con altri Cantoni. Non è materia di poco conto, tutt'altro, specialmente dal profilo politico: natura, scopo, diritti fondamentali (individuali e sociali) doveri e rapporti tra i cittadini sono praticamente assenti dalla nostra Costituzione.

C. LE CONDIZIONI DELLA RIFORMA

La complessa e sistematica discussione delle norme proposte nel messaggio governativo, alla luce del rapporto della Commissione di esperti, ha permesso alla Commissione di acquisire progressivamente la consapevolezza delle difficoltà e delle ragioni della riforma, portandola inevitabilmente a porsi il problema delle condizioni necessarie al successo della revisione costituzionale.

Un problema, sia detto immediatamente, di equilibrio: tra aspirazioni legittime ma contrapposte e tra esigenze, pure diverse, di innovazione e consenso. Quest'immagine non può essere tuttavia generalizzata. La maggior parte delle innovazioni proposte rispetto al testo costituzionale attuale hanno infatti ottenuto adesione unanime o largamente maggioritaria. Inoltre, diverse altre questioni politicamente più controverse sono state affrontate, discusse e risolte adottando soluzioni che presentano il pregio di essere innovative e contemporaneamente di trovare un ampio consenso politico. Restano tuttavia alcune questioni che la Commissione ha percepito come inconciliabili, ossia tali da condizionare, da sole, l'esito della revisione. Questo problema era già stato nettamente avvertito dal Dipartimento dell'Interno a seguito della consultazione dei partiti sull'avamprogetto elaborato dalla Commissione d'esperti. Ne era conseguita la proposta di revisione parziale (preliminare) della Costituzione contenuta nei messaggi 17.11.1993 e 20.4.1994 relativi all'introduzione del sistema delle votazioni con varianti in caso di revisione della Costituzione. Occorre riconoscere che quest'impostazione ha avuto il merito di sbloccare una procedura che minacciava altrimenti di arenarsi. In effetti, essa ha permesso non solo di evidenziare quali fossero i temi più controversi della revisione costituzionale, ma anche di sottolineare un pericolo di fondo: quello della somma degli scontenti rispetto a singoli aspetti della riforma, che avrebbe potuto tramutarsi in una maggioranza negativa (anche se per motivi diversi) sul complesso della revisione. Tuttavia il rimedio proposto dal Consiglio di Stato (un voto su varianti contrapposte dei problemi controversi, accompagnato da un voto sul complesso della riforma, da effettuare contemporaneamente e senza conoscere l'esito del voto sulle varianti) non è stato accolto da parte della Commissione per le ragioni menzionate di seguito nel commento all'art. 80. In sintesi la Commissione ha ritenuto incompatibile con la nozione stessa di Costituzione (cioè con il concetto di legge fondamentale, unitaria e rappresentativa della società ticinese) l'adozione di un testo votato senza conoscerne il contenuto definitivo. Se l'ipotesi che questo sistema intende scongiurare dovesse realizzarsi, allora la Costituzione nel suo insieme non rappresenterebbe più la maggioranza del paese e il rimedio, per quanto efficace, sarebbe peggiore del male.

Ciononostante, la Commissione ha dovuto riconoscere il concreto fondamento delle preoccupazioni che stanno all'origine del messaggio sulle varianti ed è stata pertanto costretta (in termini positivi) a cercare un accordo in grado di assicurare il traguardo della revisione globale. L'iter dei lavori commissionali dimostra che quest'obiettivo è stato conseguito soltanto grazie ad uno sforzo rilevante di conciliazione, partendo da posizioni iniziali divergenti, passando attraverso un confronto a tratti vivace e giungendo infine al convincimento comune della necessità di una soluzione complessiva concordata. Due erano inizialmente le questioni più complesse e delicate, tra quelle che il Consiglio di Stato aveva presentato sotto forma di varianti. La prima era rappresentata dalle norme relative al riconoscimento e al finanziamento delle Chiese, che hanno rappresentato, più d'una volta, motivo di divisione politica in Ticino. La seconda era quella relativa al sistema elettorale, che da diverse parti si è chiesto negli ultimi anni di modificare in senso maggioritario e che ha costituito oggetto di ampio dibattito. Su entrambi i temi la Commissione ha trovato una soluzione che evita di ancorare l'esito della revisione al risultato del voto sulle rispettive varianti, mantenendo in entrambi i casi la situazione costituzionale vigente nei termini e con le motivazioni diffusamente menzionate nel commento dei singoli articoli (art. 23-25 M nonché 17 e 64). La stessa scelta è stata adottata in merito ad altri punti controversi (diritto di voto agli stranieri, revoca del Consiglio di Stato) che sono stati risolti in termini che non modificano sostanzialmente la situazione attuale. Questa impostazione rispetta entrambi i limiti di una revisione globale, che sono il realismo e la disponibilità. Senza tenere conto di entrambi questi limiti, la revisione globale non sarebbe stata possibile (per mancanza di un consenso politico reale) se non al prezzo di possibili lacerazioni (per mancanza di disponibilità alla ricerca di valori e di regole comuni). La Commissione ha svolto un confronto molto impegnativo sui punti controversi della riforma, dal quale è emersa l'importanza di disporre di un testo costituzionale unitario, frutto di un accordo raggiunto con un atteggiamento reciproco di rispetto e di simpatia. Ribadire i punti fermi del nostro sistema democratico, migliorare e rendere più efficienti le basi istituzionali, introdurre finalità e diritti condivisi sono sembrati alla Commissione degli obiettivi molto importanti, in un momento storico difficile e in grande evoluzione. Un atteggiamento che è stato pertanto anteposto alla tentazione, legittima ma di parte, di verificare i rapporti di forza sui punti controversi, con il rischio di un fallimento complessivo.

D. I CONTENUTI DELLA RIFORMA

Con queste premesse il lavoro commissionale è stato impostato partendo dal testo contenuto nel messaggio e tenendo conto delle proposte contenute nell'avamprogetto che, come risulta dalla procedura di consultazione, avevano raccolto un consenso generale, a livello di impianto sistematico e complessivo, di chiarezza della motivazione e specialmente di lucidità nella definizione del difficile rapporto tra i contenuti possibili della revisione e la realtà attuale del nostro assetto costituzionale. Grazie alla ricchezza dei riferimenti storici e giuridici presenti nella motivazione dell'avamprogetto e del messaggio, la discussione commissionale ha potuto affrontare senza indugi e con continuità l'esame dei singoli contenuti, portando a termine la prima lettura tra il 14 febbraio e il 6 novembre 1996 (13 giornate) e, dopo una consultazione dei gruppi, la seconda lettura tra il 19 febbraio e il 23 aprile 1997 (5 giornate).

Quali sono le novità principali del testo definitivo proposto dalla Commissione?

1. L'introduzione del Preambolo e di alcuni principi generali (definizione del Cantone; scopo del Cantone; relazioni e mandato all'autorità nelle relazioni federali, intercantionali e transfrontaliere).
2. La menzione nuova o con diversa formulazione di alcuni diritti fondamentali (diritto alla vita e riconoscimento della dignità umana; uguaglianza, compresa la parità salariale fra uomo e donna; libertà personale, libertà di opinione; tutela della sfera privata; libertà di associazione e riunione compreso il diritto di manifestazione pubblica; diritto di sciopero e di serrata; libertà di domicilio; diritto di proprietà; libertà di scelta delle scuole e di istruzione religiosa dei figli; protezione giuridica).
3. L'introduzione dei diritti sociali (alloggio; mezzi necessari per un'esistenza dignitosa; cure mediche essenziali; formazione scolastica di base gratuita; assistenza giudiziaria gratuita).
4. L'introduzione degli obiettivi sociali (protezione dei lavoratori e lotta alla disoccupazione; abitazione adeguata; sicurezza economica delle partorienti; protezione dei bambini e sostegno alle famiglie; sostegno alle aspirazioni dei giovani; istruzione e perfezionamento; libera scelta della professione; sostegno alle persone bisognose di aiuto per età, infermità, malattia o handicap; protezione dell'ambiente naturale; informazione, espressione artistica e ricerca scientifica).
5. L'introduzione dei doveri dei cittadini e dell'efficacia dei diritti fondamentali nei rapporti tra privati.
6. L'adeguamento dello statuto degli organismi territoriali (comuni, distretti, patriziati) compreso il problema della fusione dei comuni.

7. L'estensione degli altri organismi sociali riconosciuti (partiti, sindacati e organizzazioni economiche e professionali).
8. La riforma delle procedure relative ai diritti popolari.
9. L'adeguamento delle incompatibilità tra le autorità, delle competenze del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio e dei motivi di ineleggibilità e destituzione.
10. L'abolizione della clausola Cattori nell'elezione del Consiglio di Stato.
11. L'introduzione di un nuovo sistema uniforme di nomina dei magistrati.
12. La codificazione del controllo di costituzionalità da parte dei tribunali.
13. La codificazione costituzionale del Consiglio della magistratura.
14. L'introduzione della riforma parziale della Costituzione con il sistema delle varianti.
15. Il diritto di iniziativa del Gran Consiglio in materia costituzionale.

Quali sono invece i temi principali che la Commissione ha rinunciato a modificare constatando la mancanza di un consenso unitario e omogeneo all'interno delle forze politiche e dell'opinione pubblica?

1. La facilitazione dell'accesso alla qualità di patrizio.
2. Il riconoscimento delle comunità religiose.
3. Il finanziamento delle comunità religiose.
4. Il diritto di voto agli stranieri.

Si precisa, per completezza, che alcune ipotesi sollevate nel corso della consultazione o nel messaggio sono state invece deliberatamente escluse dalla Commissione (per le motivazioni contenute nel commento ai singoli articoli), in particolare le seguenti:

1. L'introduzione del sistema di voto maggioritario.
2. L'introduzione di un capitolo sui compiti dello stato.
3. La creazione di una corte costituzionale.
4. L'introduzione della possibilità di rinnovo anticipato del Gran Consiglio e delle autorità comunali.
5. L'introduzione dell'iniziativa da parte dei comuni.

Dal riassunto che precede risulta un consistente contenuto materiale della revisione proposta, che consente alla Commissione di formulare tre valutazioni. La prima riguarda il fatto che il contenuto della riforma è il risultato di un confronto costruttivo e disponibile, è sostanzialmente condiviso e corrisponde pertanto alle esigenze di una Costituzione rappresentativa dell'unità e del pluralismo del Cantone. La seconda intende precisare che la revisione non conclude e non esaurisce il tema delle riforme costituzionali, ma consente di fissare un punto di partenza giuridicamente solido e coerente per le future revisioni parziali che si renderanno necessarie con l'evolvere delle situazioni e dei problemi. La terza considerazione sottolinea il netto miglioramento del nuovo testo costituzionale rispetto a quello attuale da ogni punto di vista, formale e sostanziale, politico e giuridico.

Di conseguenza, la Commissione ritiene che il progetto della nuova Costituzione costituisca un importante progresso e ne raccomanda l'approvazione.

Alcuni commissari hanno espresso riserve su singoli articoli che avrebbero preferito risolvere diversamente. Tuttavia, nello spirito del lavoro commissionale e in forza di un giudizio complessivamente positivo sul testo elaborato, essi hanno sottoscritto il rapporto.

E. COMMENTO DEI SINGOLI ARTICOLI

Il messaggio del Consiglio di Stato contiene una motivazione approfondita e ricca di riferimenti giurisprudenziali e dottrinali per ciascuna delle nuove norme costituzionali. Per la comprensione del senso e della portata dei singoli articoli è inoltre utile il ricorso alle motivazioni dell'avamprogetto. Di conseguenza, allo scopo di evitare inutili ripetizioni, la Commissione ha limitato il commento dei singoli articoli alle modifiche apportate (o alle norme confermate con motivazioni particolari) rispetto al testo del Consiglio di Stato.

Preambolo

Il dibattito sul preambolo della Costituzione presenta analogie significative rispetto ai lavori preparatori della revisione costituzionale in corso a livello federale (si veda in proposito il messaggio del Consiglio federale del 20.11.1996, pag. 114 segg.). La discussione commissionale ha affrontato successivamente tre problemi: se sia opportuno introdurre un preambolo alla Costituzione, con quale funzione e con quali contenuti. Il preambolo elaborato dalla Commissione è il risultato di una riflessione sui limiti di ogni revisione costituzionale che non sia il frutto di cambiamenti radicali della struttura sociale e degli assetti politici del Cantone ma che risponda ad esigenze di adattamento istituzionale e, se possibile, di prefigurazione dei problemi e degli obiettivi futuri.

1. In merito all'opportunità di un preambolo, si è tenuto conto di un'evoluzione tendenzialmente favorevole a livello federale. In effetti, mentre le Costituzioni più vecchie (come quella vigente a livello federale e in 16 Cantoni svizzeri) ne erano prive, si sta facendo strada nelle recenti revisioni - nel progetto di Costituzione federale nonché, ad esempio, in quelle dei Cantoni di Berna (1993), Uri (1984), Argovia (1980), Soletta (1986), Basilea-Campagna (1984) - l'idea di esprimere lo spirito della Costituzione attraverso una concisa e solenne dichiarazione preliminare. Nel corso dei lavori preparatori della nostra Costituzione si è manifestata un'evoluzione analoga. La Commissione d'esperti (rapporto pag. 41) aveva rinunciato a formulare una proposta argomentando che comunque (il Preambolo) non configurerebbe norme di diritto, mentre il Consiglio di Stato aveva in seguito elaborato il testo contenuto nel messaggio, rilevando che la maggioranza dei partiti si era espressa per una sua introduzione (rapporto dipartimentale cit., pag. 16 segg.).
2. Qual è la funzione del preambolo costituzionale? Secondo la dottrina prevalente (cfr. *Aubert*, *Commentaire de la Constitution fédérale*, n. 6 e rif.) il preambolo non ha generalmente (ossia ad eccezione delle costituzioni, come quella francese, che nel preambolo richiamano i diritti fondamentali) un valore normativo vero e proprio, pur non essendo totalmente sprovvisto di portata giuridica, specialmente nell'ambito di un'interpretazione delle disposizioni costituzionali (cfr. *Saladin*, *Zur Präambel einer revidierten Verfassung*, *Zeitschrift* 4/1996 pag. 270 segg.). Il Preambolo ha comunque un valore politico: evidenzia il carattere fondatore, corrobora la volontà di creare uno Stato e, in una certa misura, dovrebbe indicarne le direttrici di sviluppo (messaggio del Consiglio federale del 20.11.1996 cit., pag. 114).
3. Per raggiungere questo scopo, è tuttavia necessario che il contenuto del Preambolo esprima un tentativo di conciliazione e di sintesi tra le diverse concezioni ideologiche ed aspettative politiche che coesistono nel Paese. Il testo proposto dal messaggio ha provocato una vivace discussione all'interno della Commissione, a causa di alcune espressioni (specialmente il riferimento al creato) interpretabili in modo divergente o atte a sollevare controversie. Ne è conseguita la ricerca, invero sofferta, di un compromesso in grado di raccogliere un consenso generale, pena la rinuncia all'inserimento costituzionale del preambolo. Il testo elaborato dalla Commissione intende pertanto esprimere, già dal primo capoverso, la volontà di assicurare una convivenza pacifica rispettosa dei diritti fondamentali dell'uomo all'interno della nostra comunità. Il secondo capoverso intende ribadire che lo strumento indispensabile a tale scopo è il sistema democratico. Nel terzo capoverso si è voluto affermare il ruolo specifico e peculiare del nostro Cantone nella Confederazione svizzera, mentre nel quarto si è inteso riprendere e ampliare un concetto innovativo che è stato introdotto anche nel progetto di Costituzione federale con la seguente motivazione: si intende un atteggiamento che sappia essere scrupoloso sul

piano ecologico, sociale ed economico, nei confronti delle basi naturali della vita, si tratta di fruirne in modo tale da conservarle anche per le generazioni future.

TITOLO I

Articoli 1-2

Vedi messaggio.

Articolo 3 M

La Commissione ha deciso a maggioranza, nel corso della seconda lettura, di non inserire nella Costituzione una norma che riproduca lo stemma del Cantone, come proponeva invece il messaggio (contrariamente all'avamprogetto della Commissione d'esperti). La proposta del messaggio era stata mutuata alla Costituzione giurassiana, che rappresenta tuttavia un'eccezione a livello federale e internazionale: una peculiarità, questa, giustificata dalla creazione di un nuovo Cantone che, nella propria identità (lo stemma ne è un simbolo significativo) aveva trovato la forza e lo stimolo della sua combattuta e agognata origine. Inoltre, i dubbi espressi da alcuni commissari in merito alla cogenza normativa delle tonalità di colore figuranti nel testo dell'art. 3 M inducono prudentemente a rinviare a disposizioni legislative ed esecutive (legge sui colori e sigillo del Cantone del 26.05.1803 e DE 18.04.1996) la definizione grafica e cromatica dettagliata degli stemmi e delle bandiere ticinesi.

Articolo 3 (4 M)

Rispetto al testo del messaggio sono stati apportati due cambiamenti.

- a) È stato tolto il richiamo ai valori etnici per una preoccupazione di natura sostanzialmente terminologica, legata ad una possibile accezione negativa (di chiusura e di xenofobia) che l'espressione potrebbe suggerire. Essa è stata sostituita con il termine "identità" e accompagnata da un riferimento alla "solidarietà" che rientra peraltro (unitamente agli altri valori menzionati nella norma) tra i principi espressi nei patti internazionali sottoscritti dalla Svizzera nel 1992 e richiamati nel messaggio a pag. 10.
- b) È stato inoltre ripreso il cpv. 2 dell'art. 3 dell'avamprogetto 1986 che il messaggio aveva tralasciato per ragioni puramente sistematiche. La Commissione ha infatti ritenuto importante inserire un riferimento al compito dello Stato di attivare la partecipazione dei cittadini, specialmente in un momento storico caratterizzato da una vera e propria rivoluzione dei mezzi di comunicazione e da fenomeni di disaffezione verso i valori comuni.

Articolo 4 (5 M)

Vedi messaggio.

TITOLO II [Articoli 5- 11 (6 M-12 M)]

La Commissione ha approfonditamente discusso il capitolo dedicato ai diritti fondamentali, formulando diversamente la sistematica e il contenuto di singole disposizioni, tenuto conto dei seguenti concetti e principi generali.

1. La Commissione ha innanzitutto valutato il problema del rapporto esistente tra i diritti individuali sanciti nei contesti costituzionali ai quali è subordinato il nostro ordinamento cantonale, ossia nelle convenzioni internazionali (tra cui principalmente la CEDU e i Patti ONU) alle quali la Svizzera ha aderito e nella Costituzione federale. Ricordiamo che, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (ancora di recente DTF 119 la 55, 113 la 180), i diritti individuali previsti dalle costituzioni cantonali hanno una portata (e quindi un significato) di rilevanza giuridica propria soltanto se conferiscono ai cittadini una tutela più ampia di quella garantita dal diritto internazionale e da quello federale. Di conseguenza, alcuni autori hanno rilevato che il progetto di revisione della nostra Costituzione conteneva un elenco dei diritti individuali incompleto e formulato in termini che rientrano già negli standard minimi previsti dalle norme di grado superiore, che si applicano indipendentemente dalle norme della Costituzione cantonale (cfr. *Malinverni*, La conformità del progetto di revisione totale della Costituzione ticinese con le convenzioni internazionali di tutela dei diritti dell'uomo, in atti cit., pag. 29 segg.). La Commissione si

è quindi posta il problema se inserire in un testo generale (ad esempio nel Preambolo, sulla falsariga della Costituzione francese) il richiamo dei diritti dell'uomo, rinunciando ad elencarli in dettaglio. Questa soluzione redazionale sarebbe giuridicamente corretta tanto sul piano della coerenza teorica (i diritti fondamentali sono infatti premessa sostanziale e non derivazione formale della Costituzione) quanto dal profilo della stabilità costituzionale (l'evoluzione futura dei diritti fondamentali a livello internazionale e federale non comporterebbe la necessità di adattare continuamente la nostra Costituzione cantonale). D'altro canto, il rapporto esistente tra i diritti codificati nella Costituzione formale e le garanzie fondamentali, riconosciute socialmente e giuridicamente come tali, varia storicamente e geograficamente ed è in costante e dialettica evoluzione (*Rossinelli*, *Les libertés non écrites*, 1987, pag. 14 e riferimenti; *Morand*, *Vers une méthodologie de la pesée des valeurs constitutionnelles*, in *Etudes en l'honneur de J.-F. Aubert*, 1996, pag. 57 segg.). Di conseguenza l'elencazione nella Costituzione cantonale dei diritti individuali e sociali ha un significato etico e politico oltre che giuridico, esemplificando didatticamente (*Aubert*, "La Constitution, son contenu son usage", in *RDS* 1991 II pag. 127) i principi e le libertà che fondano la sostanza medesima del nostro ordinamento e richiamando l'evoluzione dei valori sui quali si sono storicamente confrontate le diverse concezioni ideologiche. A questo proposito, si è sottolineato che i diritti fondamentali sono quelli di un uomo il quale, accanto alle garanzie assolute codificate in uno "ius commune" di livello universale o sovranazionale, gode dei diritti sanciti da uno "ius proprium" che riflette le aspirazioni e le tendenze legate alla sua appartenenza nazionale e locale (*De Salvia*, *L'élaboration d'un ius commune des droits de l'homme*, in *Protecting Human Rights*, 1990, pag. 555). La Commissione ha pertanto ritenuto opportuno mantenere, all'interno della nostra Costituzione (come nel testo attuale), un elenco di diritti individuali che testimoniano l'importanza di valori che oggi possono sembrare acquisiti ma sono il frutto di un'evoluzione storica fortemente vissuta anche nel nostro paese. Resta evidentemente assicurata anche la garanzia di tutte le libertà non espressamente menzionate ma previste dalle Convenzioni internazionali e dalla Costituzione federale. Ne consegue che il catalogo dei diritti fondamentali non è esaustivo e che, in particolare (ma non solo), sono implicitamente tutelati anche i corollari della libertà personale. Così, a titolo di esempio, la Commissione ha rinunciato a menzionare nel testo dell'art. 8 la libertà sessuale, che è peraltro protetta dagli art. 8 (rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto della discriminazione sessuale) della CEDU (cfr. in proposito *Affaire Abdulaziz* in *Série A* vol. 94 e *Dudgeon* in *Série A* vol. 45, nonché *Frowein*, *EMRK Kommentar* ad art. 8 n. 12; *Villiger*, *Handbuch der EMRK* pag. 322 segg.) che è peraltro oggetto, anche a livello federale, di una prassi in fase evolutiva (messaggio Cost. del 20.11.1996, pag. 143 e riferimenti).

2. La Commissione ha, in secondo luogo, esaminato il problema dei diritti sociali, tenendo conto dei rilievi espressi dalla dottrina più recente (*Borghi*, *Costituzione e diritti sociali*, Friburgo, 1990) e ha adottato un testo largamente mutuato alla soluzione recentemente adottata dal Canton Berna. È stata così formulata una distinzione chiara tra diritti e obiettivi sociali, ove i primi conferiscono diritti soggettivi ai cittadini (al pari dei diritti fondamentali) danno luogo ad applicazione giudiziaria e possono essere fatti valere nei confronti dell'autorità con azioni ed interventi sul piano giuridico (*Aubert*, op. cit., in *RDS* 1991 II pag. 122-123; *Borghi*, in *Costituzione e diritti sociali* cit., pag. 32-33) mentre i secondi costituiscono un mandato al legislatore che richiede di essere tradotto in leggi e provvedimenti. L'opportunità di inserire nella Costituzione i diritti sociali e gli obiettivi sociali è oggi largamente acquisita, come si rileva pertanto dalla procedura di consultazione nell'ambito della revisione della Costituzione federale (messaggio cit., pag. 129).

Articolo 5 (6 M)

Rispetto al testo del Consiglio di Stato è stato operato un cambiamento sostanziale (oltre ad un ritocco redazionale del capoverso relativo alla dignità umana per sottolinearne l'importanza). In effetti, il diritto alla vita è stato formulato seguendo il tenore dell'art. 2 CEDU allo scopo di evitare le ambiguità sottolineate dal prof. *Aubert* (in atti cit., pag. 8) e legate ai temi controversi dell'eutanasia e dell'interruzione di gravidanza.

1. La soluzione adottata raccoglie così la critica del prof. *Malinverni* (op. cit., pag. 34) e consente di far capo ad un testo più chiaro e collaudato qual è la norma della CEDU. Secondo la dottrina dominante, tale disposizione è stata introdotta per escludere la pena di morte dalle legislazioni degli stati aderenti e, di conseguenza, protegge la vita dalla nascita (*Peukert*, "Human rights in International Law and the protection of unborn human beings" in *Protecting Human Rights*, pag. 511 segg., in particolare 515 segg. e riferimenti). Tale interpretazione è conforme alla giurisprudenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo (DR 73 pag. 155; EuGRZ 1981 pag. 20 segg., EuGRZ 1978 pag. 199 segg., EuGRZ 1975 pag. 74 segg.).

2. La Commissione ha ritenuto inoltre di non inserire espressamente nella Costituzione il diritto ad una morte naturale ricordando tuttavia che esso costituisce un corollario indiscutibile della dignità umana ed è pertanto tutelato anche all'interno della norma costituzionale cantonale. La complessità del problema dell'eutanasia (e l'evoluzione continua del dibattito in corso a livello internazionale) rende difficile formulare nella Costituzione cantonale un testo più esplicito (che resterebbe comunque a livello generico e per di più avrebbe carattere definitivo). È pertanto opportuno attendere il chiarimento di un concetto tuttora problematico, la portata del quale travalica le possibilità di conoscenza, definizione e controllo di una Costituzione cantonale.

Articolo 6 (7 M)

La Commissione ha effettuato un cambiamento redazionale, per inserire nel testo l'art. 13 cpv. 2 del messaggio, relativo alla parità salariale. Come risulta dall'art. 4 cpv. 2 Cost. fed. (7 cpv. 3 del progetto di revisione globale) e dalla giurisprudenza federale, il principio della parità di salario per lavoro di uguale portata costituisce, come il principio dell'uguaglianza giuridica tra i sessi, un diritto costituzionale vero e proprio (e non solo un semplice mandato al legislatore, come avviene per gli obiettivi sociali) nonché una regola direttamente opponibile ai datori di lavoro pubblici o privati (cfr. messaggio 20.11.1996 pag. 134 e DTF 117 la 265 nonché 114 la 331), in applicazione del principio dell'effetto orizzontale dei diritti fondamentali ("Drittwirkung") di cui tratteremo all'art. 11.

Articolo 7 (8 M)

Le modifiche sostanziali introdotte dalla Commissione riguardano tre problemi distinti. Per il resto è stato ripreso l'elenco dei diritti contenuti nel messaggio, con alcune modifiche redazionali e di sistematica.

- a) È stata tolta la lett. b (diritto del bambino ad un armonioso sviluppo fisico e mentale) raccogliendo il suggerimento critico del prof. *Aubert* (atti cit., pag. 8) il quale ha giustamente osservato che tale diritto costituisce in realtà un obiettivo sociale, da promuovere da parte della legislazione e non invece un diritto individuale rivolto contro lo Stato ed esercitabile giuridicamente. Di conseguenza è stato spostato all'art. 13.
- b) È stato introdotto il diritto di sciopero e di serrata, che il messaggio non aveva ritenuto di menzionare pur riconoscendone il fondamento con esplicito riferimento al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e alla giurisprudenza federale (messaggio, pag. 29). La Commissione ha quindi ritenuto di riprendere le proposte dell'avamprogetto (art. 11 cpv. 3) introducendo il diritto di sciopero e di serrata all'interno dei diritti individuali. È infatti utile ricordare che, come rileva la dottrina, entrambi gli strumenti di lotta vengono attuati attraverso l'esercizio di altri diritti individuali quali la libertà di espressione, di associazione, di manifestazione, di proprietà, di lavoro e di contrattazione (*Kägi, Koalitionsfreiheit und Streikfreiheit*, 1970, pag. 32 segg.)
- c) Il diritto alla libera educazione dei figli e di insegnamento (art. 8 lett. g) e h) del messaggio) ha fatto oggetto di ampia discussione, sfociata nella soluzione di compromesso costituita da un nuovo articolo 7 lett. m), ripreso testualmente dall'art. 13 n. 3 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, sottoscritto dalla Svizzera. I contenuti del diritto dei genitori di far capo a scuole private e di curare l'educazione religiosa dei figli vengono così esplicitati nei termini già garantiti da una disposizione di livello normativo superiore. Per il resto, si osserva che la libertà di insegnamento (comprendente il diritto di istituire scuole private) è già contenuto nell'art. 8 cpv. 2 della Costituzione attuale ed è garantito dalla Costituzione federale (cfr. messaggio pag. 18 e riferimenti) nonché dall'art. 2 del 1° protocollo CEDU, che la Svizzera non ha tuttavia sottoscritto. La libertà d'insegnamento comporta tre corollari. Innanzitutto comporta il diritto dei genitori di esercitare la loro primaria funzione educativa secondo le proprie convinzioni filosofiche e religiose (*Affaire Kjeldsen*, in *Série A* n. 23 e *Campbell* in *Série A* n. 48) ma, evidentemente, nei limiti del rispetto della dignità e dei diritti del bambino, che hanno carattere di preminenza (*Villiger, Handbuch der EMRK*, pag. 388 n. 648 e riferimenti). In secondo luogo, la libertà d'insegnamento ha lo scopo di garantire un insegnamento "oggettivo, critico, pluralistico e tollerante" che è la funzione stessa delle scuole statali (*Frowein, EMRK - Kommentar* pag. 830-831 e riferimenti). Infine, questa disposizione garantisce il diritto a istituire (e far frequentare dai propri figli) le scuole private conformi alle convinzioni religiose e filosofiche dei genitori, ma nei limiti dell'interesse pubblico e nel rispetto dei valori democratici e generali. Inoltre, in considerazione dei contenuti dell'insegnamento privato che non offre garanzie assolute di pluralismo e neutralità, (*Vélu/Ergéc, La CEDH*, pag. 641, nonché rapporto della Commissione in re X contro Svezia, in *DR* 45 pag. 143), questo diritto non può comportare l'obbligo

dello Stato di finanziare o facilitare finanziariamente le scuole private (DR 45 pag. 143 e DR 14 pag. 179 nonché autori sopra citati).

Articolo 8 (9 M)

Rispetto al testo contenuto nel messaggio la Commissione ha apportato una correzione terminologica al cpv. 3, sostituendo l'espressione "provvedimento limitativo della libertà personale" con provvedimento privativo della libertà personale. La modifica ha una portata sostanziale ed è motivata da ragioni di chiarezza.

1. Come evincesi sia dal messaggio (pag. 23) che dall'avamprogetto (pag. 67-68) il cpv. 3 intende tutelare i diritti delle persone arrestate o detenute nell'ambito di un procedimento penale confermando, nella sostanza, le garanzie previste dal diritto costituzionale federale e dagli art. 5 cpv. 1 lett. c) e 5 cpv. 3 CEDU nonché 9 n. 3 del Patto internazionale dei diritti civili e politici.

Entrambe queste disposizioni (così come l'art. 27 del nuovo disegno di Costituzione federale del 20.11.1996) usano un termine ("privazione della libertà") che ha una portata più restrittiva, nella giurisprudenza, rispetto a quello ("limitazione della libertà") contenuto nel messaggio del Consiglio di Stato. Secondo la dottrina (*Frowein/Peukert*, EMRK Kommentar, 1996 pag. 77 n. 10; *Villiger*, Handbuch der EMRK, 1993 pag. 192-193; *Trechsel*, Die EMRK, ihr Schutz der persönlichen Freiheit und die schw. Strafprozessrechte, 1974 pag. 180 segg.; *Haefliger*, Die EMRK und die Schweiz, 1993 pag. 73 segg.; *Velu-Ergec*, la CEDH, 1990 pag. 251 segg.) e secondo la prassi della Corte europea (Affaire Engel 8.6.76 Série A n. 22; affaire Weeks 2.3.1987 Série A n. 114; affaire Guzzardi 6.11.1980, Série A n. 39; affaire Ashingdane 28.5.1985 Série A n. 93), le limitazioni della libertà personale rientrano nel campo di applicazione dell'art. 5 CEDU soltanto se configurano una vera e propria privazione della libertà, la quale è così definita: "Eine Freiheitsentziehung liegt demnach vor wenn jemand gegen oder ohne seinem Willen durch die öffentliche Gewalt an einen bestimmten eng umgrenzten Ort für eine gewisse Dauer festgehalten wird" (*Frowein/Peukert*, op. cit., pag. 77; *Trechsel*, op. cit., pag. 180 e riferimenti). Secondo la giurisprudenza, la distinzione tra una privazione e una semplice limitazione della libertà "est une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence. Pour déterminer si un individu se trouve privé de la liberté il faut partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée" (Affaire Guzzardi cit., pag. 33). A titolo esemplificativo, non costituiscono privazione della libertà delle limitazioni quali la permanenza coatta per alcune ore in un posto di polizia ai fini di un interrogatorio (DR 24 pag. 158), i controlli personali e di sicurezza (EuGRZ 1974 pag. 5), la presa di fotografie e di impronte digitali (DTF 107 la 138).

2. Concretamente, la modifica del testo contenuto nel messaggio significa che l'obbligo di sottoporre immediatamente (entro il giorno successivo) ad un giudice i provvedimenti limitativi della libertà dovrà essere attuato inderogabilmente nei casi di arresto connessi con un procedimento penale, conformemente alla summenzionata giurisprudenza.

La Commissione non ha invece ritenuto di estendere la garanzia di un intervento giudiziario obbligatorio e immediato ad altre limitazioni, ossia al di là di quanto è già tutelato dall'art. 5 CEDU, per evitare di sottoporre a un controllo generalizzato e sistematico della magistratura anche quelle privazioni della libertà che sono di intensità modesta o che sono fondate su motivazioni eminentemente di carattere medico-psichiatrico (difficilmente valutabili da parte di un giudice chiamato a decidere nelle ventiquattro ore) come avviene per l'internamento coattivo nelle strutture sanitarie. Le procedure ricorsuali a disposizione degli interessati e le altre garanzie comunque previste dalla legislazione risultano in simili casi non solo sufficienti ad evitare abusi ma persino più efficaci di un controllo da parte della magistratura che, in pratica, sarebbe nella maggior parte dei casi puramente formale e di routine, con conseguenze talvolta controproducenti per gli stessi interessati.

3. La Commissione ha invece inteso estendere le garanzie previste dall'art. 5 CEDU in termini temporali, precisando che il controllo degli arresti in materia penale deve avvenire entro il giorno successivo. La CEDU prevede infatti in termini generici che l'audizione avvenga "al più presto" (nella nuova Costituzione federale, art. 27 cpv. 3, si usa il termine "prontamente"). Secondo la giurisprudenza attuale, tale termine sarebbe da intendersi in 3-4 giorni o, eccezionalmente, fino a 5 giorni (*Frowein/Peukert*, op. cit., pag. 123 e sentenze ivi citate). La Commissione ritiene invece giustificato il mantenimento delle attuali e più ampie garanzie previste dalla Costituzione ticinese, peraltro ribadite in occasione della recente riforma del CPP, confermando la limitazione temporale ridotta e prevista entro la quale la persona arrestata deve essere condotta di fronte ad un giudice.

Articoli 9-10 (10 M-11 M)

Vedi messaggio.

Articolo 11 (12 M)

La Commissione ha accolto la proposta contenuta nel messaggio di iscrivere nella Costituzione una norma relativa ai doveri dei cittadini, pur di fronte alle critiche dottrinali (*Aubert*, atti cit., pag. 9) che hanno evidenziato il pericolo di una norma pleonastica. Tale critica appare discutibile. Sottolineando l'obbligo dei cittadini non solo di rispettare le leggi, ma di contribuire ad attuare i principi costituzionali, si afferma la necessità di assicurare una convivenza civile basata sul rispetto reciproco dei diritti individuali, che comporta conseguenze giuridiche e politiche assai rilevanti.

Per sottolinearne l'importanza, la Commissione ha ritenuto di precisare ed ampliare questo concetto, inserendo espressamente nella norma il dovere di rispettare i diritti degli altri, allo scopo di ancorare nella Costituzione cantonale il principio secondo il quale i diritti fondamentali devono avere un ruolo anche nelle relazioni tra privati e non solo nei confronti dello Stato, poiché "i diritti fondamentali di un privato non sono soltanto minacciati dal potere statale, bensì anche esposti a pressioni di ordine sociale" (messaggio Cost. fed. 20.11.1996, pag. 179). Questa concezione, che la dottrina definisce "teoria dell'effetto orizzontale dei diritti fondamentali" (o "Drittwirkung") è stata notevolmente approfondita negli ultimi anni, a partire dall'idea che è necessaria "una coerenza dell'ordinamento giuridico fondata su quei principi di organizzazione elementare della vita sociale che sono i diritti fondamentali" (*J.P. Müller*, *Elements pour une théorie suisse des droits fondamentaux*, 1983, pag. 84). Essa ha determinato un'importante evoluzione della giurisprudenza medesima (a partire dalla sentenza DTF 111 II 245 segg. consid. 4b) e ha trovato un definitivo riconoscimento nel nuovo progetto di Costituzione federale (messaggio Cost. fed. 20.11.1996, pag. 179 segg.) che propone di codificarla all'art. 31 ("le autorità provvedono affinché i diritti fondamentali, per quanto vi si prestino, abbiano efficacia anche tra i privati"). La formulazione adottata dalla Commissione intende attuare, nei limiti delle competenze cantonali, ossia nel rispetto della forza derogatoria del diritto federale sancito dall'attuale art. 2 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale (DTF 114 la 141 consid. 9), il principio per cui "i diritti fondamentali abbiano anche effetti sui rapporti tra privati" (messaggio cit., pag. 180). Ciò significa che sia le autorità legislative, sia quelle preposte all'applicazione del diritto, in specie giudiziarie, tengono conto del dovere dei cittadini di fare uso della propria libertà nel rispetto dei diritti fondamentali degli altri, nella misura in cui questi diritti fondamentali si prestino (art. 31 cpv. 3 Progetto Cost. fed.).

TITOLO III

Articolo 12 (13 M)

Il testo della norma che introduce i diritti sociali è stato ripreso dall'art. 29 Cost. BE, che ha incontrato positivo riscontro da parte della dottrina (*Pascal Mahon*, "Droit sociaux et réforme de la Constitution", in *Etudes en l'honneur de J.-F. Aubert* 1996 pag. 385 segg.). In particolare, si ribadisce che la disposizione sancisce dei diritti individuali veri e propri, ossia delle pretese "giustiziabili" all'ottenimento di prestazioni positive (*Fleiner*, in "Costituzione e diritti sociali" pag. 111; *Häberle*, ibidem pag. 106, *Borghi*, atti cit., pag. 72). A seguito della discussione intervenuta all'interno della Commissione, si precisa che la locuzione "ogni persona che si trovi nel bisogno" non è una limitazione dei diritti sociali. Al contrario, viene utilizzata per rafforzare la portata e l'applicabilità della norma, che non vuole limitarsi a conferire un generico mandato alle istituzioni di assicurare, mediante adeguata legislazione, l'obiettivo di assicurare a tutti un alloggio, un'esistenza dignitosa e cure mediche essenziali, ma intende garantire inderogabilmente e immediatamente a tutte le persone che si trovano nel bisogno le prestazioni corrispondenti da parte dello Stato, con conseguente diritto alla protezione giudiziaria in caso di controversia. In effetti, i diritti sociali vengono introdotti attraverso una formulazione fondata su concetti che spetterà al legislatore precisare ma che, in caso di ritardo normativo, possono essere comunque interpretati ed applicati direttamente in sede giudiziaria. Le nozioni di "bisogno", di "mezzi necessari" e di "esigenze della dignità umana", pur costituendo nozioni giuridiche indeterminate, rientrano all'interno di nozioni di uso largo e documentato che fanno riferimento a concetti già contenuti in diversi testi costituzionali a livello internazionale (si veda in proposito *Häberle*, ibidem, pag. 100 segg.) esemplificabili tramite i parametri economici, sviluppati dalla legislazione sociale. La giurisprudenza potrà pertanto, in caso di ritardo legislativo, precisarne la portata concreta, favorendo a sua volta l'evoluzione normativa vera e propria, sulla scia di una tradizione tipica del nostro ordinamento, come dimostra (a titolo d'esempio) l'interpretazione storica dell'art. 4 Costituzione federale.

Articolo 13 (14 M)

Gli obiettivi sociali sono pure stati ripresi dal testo dell'art. 30 Cost. BE, con l'aggiunta di alcuni obiettivi già previsti nell'art. 14 del messaggio. Come detto, essi si rivolgono al legislatore e non costituiscono pertanto delle norme direttamente applicabili in sede giudiziaria. Essi hanno tuttavia una portata giuridica indiretta, quali criteri interpretativi della portata dei diritti e doveri previsti dal Titolo II e delle relative norme d'applicazione (cfr. *Mahon*, op. cit., pag. 385 segg.) nonché un significato politico diretto per l'attività legislativa, governativa e finanziaria del Cantone. Tra gli obiettivi sociali figurano i temi politici più importanti (e, talvolta, controversi) del recente passato e del presente, nonché alcune anticipazioni delle speranze rivolte verso il futuro. Si tratta di un catalogo necessariamente provvisorio e non esaustivo. Completarlo, attuarlo, modificarlo sarà "la disposition d'esprit qu'il faudra développer" (*Aubert*, op. cit., RDS 1991 II pag. 58).

TITOLO IV

Articoli 14-16 (15 M -17 M)

Vedi messaggio.

Articolo 17 (18 M)

La Commissione propone di mantenere il metodo proporzionale nelle elezioni comunali, stralciando la variante contenuta nel messaggio che ipotizzava un'elezione maggioritaria dei Municipi. Accanto alle ragioni che sono state sollevate a sostegno del sistema proporzionale in materia di elezione dei poteri cantonali, occorre segnalare alcuni argomenti specifici che inducono a mantenere il sistema proporzionale a livello comunale.

1. In primo luogo, le controindicazioni di carattere politico insite nel sistema maggioritario acquisiscono a livello comunale una portata ancora maggiore. Occorre infatti considerare che la natura più concreta dei problemi che si manifestano a livello comunale rende difficile inquadrare il confronto politico in una contrapposizione tra maggioranze e opposizioni stabili e legate necessariamente ai partiti e alle alleanze elettorali. Molto spesso, invece, i temi controversi attraversano gli schieramenti politici rendendo aleatoria qualsiasi maggioranza precostituita. Ne consegue che il disegno di maggiore stabilità che si vorrebbe favorire con l'elezione maggioritaria rischia di essere stravolto proprio nei casi in cui i problemi pur essendo ideologicamente irrilevanti, sono molto controversi per l'impatto concreto e personale che esercitano sui cittadini.

È appunto in questi casi che gli strumenti di democrazia diretta, a livello comunale, rendono ancora più difficile l'attuazione di una politica maggioritaria, come dimostrano numerosi esempi verificatisi nei comuni ticinesi negli ultimi anni. Di conseguenza, appare sicuramente preferibile mantenere un sistema che consente l'allargamento dell'esecutivo comunale ad una partecipazione più ampia, favorendo una maggiore responsabilizzazione di tutte le componenti politiche.

2. In secondo luogo, occorre considerare le difficoltà tecniche e i paradossi matematici che il sistema maggioritario comporta, ineluttabilmente, all'interno di circoscrizioni con un numero di elettori ridotto (rispetto alle realtà nazionali e cantonali) e soprattutto molto variabile da comune a comune. È pertanto impossibile elaborare un sistema maggioritario (tra le diverse varianti conosciute) che garantisca un funzionamento simile e omogeneo all'interno di comunità numericamente molto dissimili tra loro.

Articolo 18 (19 M)

Vedi messaggio.

Articolo 19 (20 M)

La Commissione ha affrontato il problema della fusione dei comuni non solo nella consapevolezza della sua difficoltà politica e storica, ma anche riconoscendo la sua complessità teorica ed istituzionale.

In effetti la fusione comunale, specialmente se coattiva, potrebbe apparire una negazione della collaborazione comunale fondata sull'autonomia ma al tempo stesso rappresentare l'unica soluzione per

affrontare i compiti essenziali dai quali dipende l'autonomia comunale stessa (si veda *Dell'Ambrogio*, "I consorzi e le convenzioni intercomunali" in *Costituzione in cammino*, pag. 86).

Questa contraddizione spiega le difficoltà incontrate nel nostro Cantone al momento di definire un'organizzazione delle collettività locali in grado di coniugare l'efficienza amministrativa e finanziaria con il consenso dei cittadini interessati. Per superare la contrapposizione tra autonomia di fatto (comuni finanziariamente e amministrativamente indipendenti) e autonomia di diritto (comuni formalmente e politicamente indipendenti) si ricorre in genere a forme di collaborazione intercomunale che hanno tuttavia spostato senza risolvere i termini del problema. Si pensi alle questioni legate al consorzio dei comuni, alla pianificazione del territorio e alle opere pubbliche di interesse intercomunale, che spesso hanno richiesto (per superare questa contraddizione) strutture amministrative e soluzioni giuridiche complesse, paradossalmente in contrasto sia con l'autonomia di fatto che con quella di diritto.

Il problema della fusione dei comuni costituisce pertanto una questione centrale in vista di affidare ai comuni ticinesi un ruolo non solo idealmente ma effettivamente autonomo. Per comprenderne l'importanza è utile ricordare alcuni dati e constatazioni. Nel 1990 la taglia media del comune svizzero era di 2'300 abitanti (una delle più basse d'Europa), ma il Ticino aveva una taglia demografica media addirittura pari alla metà di quella nazionale. Ciò dipende dal fatto che una quarantina di comuni ticinesi conta attualmente meno di 100 abitanti. La proporzione dei comuni minuscoli è quindi di 1 su 6, mentre in Svizzera vi sono ben 14 Cantoni senza comuni con meno di 100 abitanti e 3 con uno solo. Questa situazione demografica appare inoltre ancora più grave se si considera che il 40% della popolazione ticinese vive in 12 comuni e il 60% nei restanti 233. Gli squilibri regionali ne risultano evidentemente accentuati. La presenza di numerosi comuni demograficamente insufficienti comporta anomalie anche a livello politico (nel 1996 si è votato per i Municipi solo nel 18% dei comuni con meno di 250 abitanti, mentre si è votato nel 97% dei comuni con più di 500 abitanti). Infine, questa situazione si accompagna alla mancanza di autonomia finanziaria (una settantina di comuni, quasi il 30%, sono in compensazione).

Di fronte a questa situazione politicamente complessa ma grave e importante la Commissione ha tentato di elaborare un testo parzialmente diverso rispetto a quello contenuto nel messaggio, prendendo spunto dalla soluzione adottata nella Costituzione giurassiana debitamente modificata per consentire l'introduzione di strumenti legislativi più efficaci di quelli attuali.

1. Nel primo capoverso si è voluto sancire in termini chiari il principio generale dell'integrità e dell'autonomia dei comuni. Il punto di partenza è quindi costituito dalla garanzia della situazione geografica esistente, che non può essere mutata senza il concorso di una duplice condizione cumulativa: il consenso dei cittadini dei comuni interessati (garanzia dell'autonomia comunale) e l'approvazione del Gran Consiglio (garanzia dell'interesse cantonale).
2. Nel secondo capoverso si pongono le basi per facilitare il processo di fusione volontaria dei comuni. Anche questa disposizione parte dall'idea che occorre conciliare l'interesse cantonale a disporre di comunità più solide (dal profilo finanziario, geografico, numerico, amministrativo e politico) con l'interesse dei comuni a scegliere tempi, modalità e condizioni delle fusioni, rimanendo istituzionalmente autonomi.
3. Nel terzo capoverso si introduce la base costituzionale necessaria per permettere di procedere alla fusione nei casi in cui essa apparisse sì necessaria ma non riuscisse a realizzarsi per mancanza di iniziativa autonoma dei comuni stessi (cpv. 1) o malgrado lo stimolo del Cantone (cpv. 2). All'interno della Commissione sono state dapprima valutate due ipotesi contrapposte.
 - a) La prima consisteva nella limitazione della possibilità di attuare una fusione coattiva ai soli "casi eccezionali" per sottolineare la necessità di rispettare la volontà dei cittadini dei comuni interessati, prescindendone solo in presenza di circostanze straordinarie. In realtà, a causa dell'inevitabile genericità della locuzione usata ("casi eccezionali"), la limitazione non garantirebbe più di tanto il rispetto dell'autonomia comunale. Infatti le fusioni costituiscono comunque e sempre un caso eccezionale e vengono adottate coattivamente solo in presenza di circostanze del tutto anomale, quando cioè i comuni interessati sono impossibilitati a svolgere correttamente la loro funzione per mancanza di autonomia finanziaria, politica o amministrativa. Prova ne sia che la storia del Cantone non ha mai conosciuto alcuna fusione coattiva. Di conseguenza, la limitazione avrebbe avuto un carattere pleonastico (più psicologico che effettivo), senza dare precise indicazioni vincolanti al legislatore in merito al contenuto concreto delle condizioni della fusione coattiva. Inoltre, essa avrebbe in qualche modo contraddetto lo

spirito e la portata del cpv. 2, dando l'impressione che, in realtà, il costituente intende scoraggiare le fusioni e limitare i mezzi a disposizione del Cantone per promuoverle e favorirle.

- b) La seconda ipotesi prevedeva una più precisa indicazione nella Costituzione dei casi di fusione coattiva (ad esempio la mancanza di autonomia finanziaria dei comuni). La Commissione ha tuttavia rinunciato ad inserire direttamente nella Costituzione le condizioni che possono giustificare una fusione coattiva, per evitare formulazioni che, in ogni caso, dovrebbero rimanere generali e con il rischio di indicarle in modo incompleto. Occorre infatti ricordare che le fusioni comportano procedure complesse, coinvolgono una materia estremamente delicata e si riferiscono a casi spesso molto diversi e non riconducibili a condizioni generali.
- c) Di conseguenza, la Commissione ha scelto la strada più chiara e più lineare sotto il profilo della tecnica legislativa, introducendo la base costituzionale che può permettere la fusione coattiva dei comuni, attribuendo all'organo legislativo cantonale la competenza decisionale e delegando ad una legge la determinazione delle condizioni che si potranno così anche approfondire e precisare. La competenza del Gran Consiglio (oltre che da un parallelismo con il cpv. 1) è determinata dalla necessità di subordinare le fusioni coattive ad una procedura completa, pubblica e di interesse generale. La delega legislativa è invece determinata dalla necessità di stabilire le condizioni in un testo sottoposto a referendum che esprimerà in tal modo la volontà generale dei cittadini ticinesi su un problema che coinvolge contemporaneamente l'interesse generale del Cantone e l'autonomia dei comuni.

Articolo 20 (21 M)

La Commissione ha optato per la prima variante contenuta nel messaggio senza evidentemente mettere in discussione l'attuale suddivisione dei distretti, che resta in vigore come finora e che non si intende con ciò modificare. D'altronde, i distretti, contrariamente ai comuni, non dispongono di autonomia e non hanno personalità di diritto pubblico. Essi servono da punto di riferimento, solo indirettamente, nelle leggi che prevedono delle particolari rappresentanze o circoscrizioni regionali in campo elettorale, giudiziario o amministrativo. Il testo approvato dalla Commissione ha lo scopo di precisare questa delega nella Costituzione, inserendo così un preciso mandato al legislatore di tener conto, nell'organizzazione dei compiti amministrativi e giudiziari, di un'equa ripartizione generale che tenga conto delle esigenze di decentramento e di tutela delle realtà territoriali. Più che la menzione nominale dei distretti nella Costituzione, è l'inserimento del principio del decentramento e dell'organizzazione territoriale che consentirà ai distretti di assicurare il mantenimento delle loro peculiarità e il rispetto delle esigenze della loro popolazione. La soluzione adottata è infine più corretta sotto il profilo della gerarchia delle norme e del parallelismo delle forme procedurali. In effetti, l'inserimento nominativo dei distretti nella Costituzione, contrariamente ai comuni, avrebbe comportato quello che il prof. *Aubert* ha definito il paradosso per cui per cambiare i distretti occorrerebbe riformare la Costituzione, mentre una procedura meno complessa è prevista per il cambiamento dei comuni (*Aubert*, atti cit., pag. 17-18).

Articolo 21 (22 M)

Rispetto al testo messaggio, è stata approvata una modifica redazionale per usare la stessa formula introdotta con la nuova legge organica patriziale del 28 aprile 1992 (art. 1 cpv. 1).

Articolo 22 (23 M)

Vedi messaggio.

Articoli 23 (24 M) - 25 M

La Commissione ha esaminato congiuntamente gli art. 24-25 proposti nel messaggio, consapevole di affrontare "temi che hanno vivacemente e lungamente interessato e diviso l'opinione pubblica" (*Alberto Lepori*, L'articolo primo della Costituzione ticinese in "Libera Chiesa in Stato Laico", 1996, pag. 33) ma fiduciosa "che sui rapporti Stato-Chiesa, si possa discutere in Ticino senza le passioni di un tempo, in un confronto sereno di opinioni, in un dibattito civile" (*Righetti*, Separazione fra Stato e Chiesa, in atti della giornata di studio del 12.6.1995, pag. 55). Infatti, come rilevano e documentano dettagliatamente entrambi gli autori, le divergenze che hanno caratterizzato la definizione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa in Ticino, non hanno mai cessato di manifestarsi nel corso della nostra storia, compresa quella recente e affiorano

anche nei lavori preparatori della riforma costituzionale, che su questo punto ha posto in discussione due varianti.

Dopo aver sentito le opinioni emerse all'interno dei rispettivi partiti nell'ambito della consultazione effettuata dopo la prima lettura, la Commissione ha raggiunto un accordo su un testo unico che mantiene l'assetto attuale dei rapporti tra Stato e Chiesa sia in materia di riconoscimento che di finanziamento. Osserviamo immediatamente che questa soluzione consente di evitare un ostacolo importante all'adozione della riforma costituzionale, che una diversa impostazione avrebbe invece condizionato all'esito della controversia relativa. Le ragioni che giustificano la scelta di ribadire lo statu quo, senza varianti e senza emendamenti, sono essenzialmente le seguenti.

1. Il testo dell'art. 1 della nostra Costituzione attuale, introdotto nel 1975 e confermato in successiva votazione popolare nel 1977 ha sicuramente introdotto un cambiamento importante nell'ambito dei rapporti fra Stato e Chiesa, così sintetizzato nel rapporto della Commissione del Gran Consiglio: "il significato normativo attuale dell'art. 1 non è più quello, che ha anche potuto rivestire il secolo scorso, di fare della religione cattolica la religione di Stato e dello Stato cantonale uno Stato confessionale, ma unicamente di sottolineare l'importanza "sociale" ed un adeguato riconoscimento giuridico alla religione cattolica e alla sua Chiesa, senza volere con ciò minimamente intaccare i principi della libertà di coscienza e di religione".
2. Questo mutamento di impostazione, che era stato favorito dalle profonde trasformazioni intervenute nella Chiesa cattolica, con il riconoscimento papale (1963) e conciliare (1965) della libertà di coscienza e di religione, permise di spostare il problema dal piano di un riconoscimento religioso a quello del riconoscimento di un ruolo sociale. Questo nuovo indirizzo è stato confermato nell'ambito della revisione costituzionale, attraverso una correzione sistematica che merita di essere evidenziata. Da un lato, il principio della libertà di coscienza e di religione è stato inserito all'art. 7, nel catalogo dei diritti individuali, separandolo da qualsiasi riferimento alle comunità religiose e marcadone così il carattere assoluto. Dall'altro, il riconoscimento delle Chiese è stato inserito nel quarto capitolo della Costituzione relativo agli organismi sociali. Come evidenzia *Lepori* (op. cit., pag. 38) l'inserimento nella Costituzione del riconoscimento degli organismi sociali, fra i quali le Chiese, costituisce "un fondamentale progresso, anche dottrinale" che pone l'accento sulla necessità di una "descrizione realistica del pluralismo sociale del Cantone". Il compromesso raggiunto dalla Commissione comporta quindi un mutamento del tema del contendere. Che non sarà più, a livello costituzionale, quello della libertà di coscienza e neppure quello della concezione filosofica dei rapporti tra Stato e Chiesa. Il testo costituzionale che proponiamo conferma infatti il significato storico e la funzione odierna delle Chiese riconosciute, inserendole all'interno dei diversi organismi sociali ai quali lo Stato riconosce lo status privilegiato delle corporazioni di diritto pubblico. Questa impostazione corrisponde ad una concezione che accorda il riconoscimento conformemente ai principi del diritto pubblico e in base ad una valutazione reale, storica e attualizzata (cioè non teorica, immanente e immutabile) del ruolo sociale che oggi le chiese (come gli altri organismi riconosciuti e con le peculiarità e differenze che le distinguono) rivestono indiscutibilmente in concreto. Se, in un futuro più o meno prossimo, questo riconoscimento (alla pari di quello accordato ad altri organismi sociali) fosse rimesso in discussione, il confronto politico sarà comunque libero di un'ipoteca ideologica che ha in passato, per le ragioni storiche summenzionate, svolto un ruolo determinante e spesso negativo per la convivenza pacifica del Cantone. Ciò che rappresenta quanto meno un gesto di responsabilità verso le generazioni future, in consonanza con lo spirito del preambolo.
3. Con queste precisazioni, il riconoscimento delle comunità religiose viene quindi mantenuto nella Costituzione senza ulteriori aggiunte o modifiche rispetto all'attuale tenore. In particolare la Commissione ha deciso di stralciare qualsiasi riferimento al finanziamento delle comunità religiose, sottolineando che il silenzio del testo costituzionale non può essere interpretato né quale opposizione pregiudiziale né quale delega al legislatore. La mancata menzione del finanziamento delle comunità religiose, significa puramente e semplicemente che il Costituente ritiene che la materia non debba essere affrontata a livello costituzionale. Tale decisione appare particolarmente giustificata da motivi di chiarezza a livello di voto popolare. L'espressione di un voto (favorevole o sfavorevole) su un testo costituzionale che introducesse, senza precisarlo, il principio del finanziamento sarebbe oltremodo disagiata e creerebbe una situazione di ambiguità, non potendo il cittadino esprimere se il suo voto debba essere inteso quale affermazione (o negazione) del principio stesso del finanziamento a ogni livello oppure del solo riconoscimento del finanziamento nella Costituzione.

Articolo 26 M

La Commissione ha optato per lo stralcio di una disposizione tipicamente pleonastica. In effetti, come rileva il messaggio (pag. 39) la facoltà di conferire la personalità giuridica appartiene alla nozione stessa di diritto pubblico, che consente allo Stato di costituire e organizzare liberamente tutte le forme di corporazioni e di enti che ritiene necessari all'esecuzione di compiti o alla tutela di interessi pubblici.

Articolo 24 (27 M)

Vedi messaggio.

Articolo 25 (28 M)

È stato adottato il medesimo testo dell'art. 24, allo scopo di evitare una diversità di formulazione che potrebbe essere interpretata, contrariamente alle intenzioni del costituente, quale volontà discriminatoria dei sindacati rispetto ai partiti. Spetterà alla legislazione determinare gli strumenti e le condizioni per favorire l'attività di sindacati e partiti, tenendo conto in quest'ambito delle differenze di ruolo e di funzione.

Articolo 29 M

Lo stralcio è giustificato dalle stesse ragioni indicate a proposito dell'art. 26 M.

TITOLO V

Articoli 26-28 (30 M-32 M)

1. La Commissione ha espresso numerose riserve che già il prof. Aubert (atti cit., pag. 18) aveva evidenziato in merito alla sistematica carente degli art. 30 M-32 M procedendo ad una rielaborazione redazionale del testo dei diversi articoli. La prima disposizione menziona le condizioni (cittadinanza, domicilio, età, capacità di discernimento) dell'acquisizione dei diritti politici. La seconda ne definisce la forma attiva (diritto di voto) e ne precisa le condizioni di esercizio. La terza disposizione tratta invece la forma passiva (eleggibilità).
2. La Costituzione non può, evidentemente, codificare nel dettaglio le condizioni e modalità di esercizio dei diritti politici, che vengono sicuramente demandate alla relativa legislazione. La Commissione ha ritenuto di inserire una delega esplicita a favore del legislatore negli art. 27 cpv. 3 e 28 cpv. 2 e 3 allo scopo di garantire una base costituzionale chiara alla legislazione elettorale. A questo proposito è utile ricordare che, anche se i Cantoni dispongono di ampia autonomia in materia di condizioni ed esercizio dei diritti politici a livello cantonale e comunale (cfr. in proposito l'ampia e articolata disamina del problema in *Corti*, "Sulla sospensione dei membri delle autorità esecutive, in RDAT II - 1995 pag. 257 segg.), le disposizioni limitative dei diritti politici vengono interpretate restrittivamente dalla giurisprudenza federale (sentenza 11.1.93 in RDAT I - 1993 n. 18). Di conseguenza, è apparso opportuno precisare espressamente nella Costituzione che le condizioni di godimento, esclusione ed esercizio del diritto di voto e di eleggibilità verranno stabilite dal legislatore.
3. La Commissione ha infine reintrodotta l'esclusione dal diritto di voto degli interdetti incapaci di discernimento (secondo la nozione degli art. 16 e 369 CCS, sono tali le persone che, per infermità o debolezza mentale, sono prive della facoltà di agire ragionevolmente). La Commissione ha, in altri termini, deciso di confermare la scelta contenuta nell'avamprogetto (che non era stata ripresa nel messaggio, per conformarsi all'impostazione della legge 26.1.1983 sull'assistenza sociopsichiatrica). Ricordiamo che tale legge aveva abrogato il precedente art. 7 della legge sull'esercizio del diritto di voto, riconoscendo all'art. 46 il diritto di voto alle persone malate di mente o interdetto, a meno che non venga accertata la loro incapacità di comprendere il significato e la portata del voto. Questa particolarità del sistema elettorale ticinese rispetto agli altri Cantoni (cfr. *Corti*, op. cit., pag. 262-263 e riferimenti) era stata esplicitamente criticata, nel merito, dal prof. *Aubert* (atti cit., pag. 18) che aveva addirittura messo in dubbio la compatibilità di questo diritto con l'art. 4 della Costituzione federale, denunciando inoltre "les manoeuvres qu'on peut faire avec les pensionnaires d'hôpitaux psychiatriques qui auraient le droit de vote. On abuse déjà souvent des personnes âgées". L'argomento decisivo che ha indotto la Commissione a ripristinare l'esclusione degli interdetti incapaci di discernimento, malgrado il parere contrario del prof. *Borghi* (Introduzione all'avamprogetto cit., pag. 5 nonché "Diritto di voto e devianza" in RDAT 1978 pag. 263) e sulla scorta di quello di *Corti* (op. cit.,

pag. 262) è tuttavia costituito dalla presenza di questa limitazione a livello di votazioni federali (art. 2 LFDP), che rende difficilmente spiegabile un trattamento differenziato nell'ambito delle votazioni comunali e cantonali.

Articolo 29 (33 M)

Vedi messaggio.

Articolo 34 M

Dopo avere espresso in prima lettura una preferenza per la variante che concedeva un limitato diritto di voto agli stranieri in materia comunale, la Commissione ha ritenuto, in seconda lettura, di sopprimere questa innovazione a seguito del risultato della consultazione dei gruppi parlamentari, che ha evidenziato una maggioranza sostanzialmente contraria all'interno dell'opinione pubblica e dei partiti. In sintesi, la consultazione ha evidenziato che, di fronte ad una forte resistenza alla concessione dei diritti politici agli stranieri, una soluzione più ampia di quella prevista nel messaggio non avrebbe possibilità di successo in votazione popolare e che quella ipotizzata dalla Commissione dopo la prima lettura prevede limitazioni e condizioni tali da renderla praticamente inattuabile sul piano dell'applicazione concreta.

Articoli 30-31 (35 M-36 M)

Vedi messaggio.

Articolo 32 (37 M)

Rispetto al testo attuale della Costituzione, la norma introduce il principio del dovere di accettare le cariche elettive alle quali si è candidati, quale corollario del dovere dei cittadini di partecipare al voto (cfr. avamprogetto cit., pag. 120). La Commissione ha preferito la variante contenuta nel messaggio (che riprende la norma dell'avamprogetto) rispetto alla proposta principale del Consiglio di Stato, per le seguenti ragioni.

1. L'introduzione di un dovere di accettare la carica da parte degli eletti persegue un duplice scopo. Il primo, invero più teorico (ancorché si sia verificato un precedente alle elezioni nazionali del 1975) è quello di evitare la presentazione, da parte dei partiti, di candidati di "richiamo" che rinunciano al mandato ad elezione avvenuta. Il secondo, più concreto, riguarda i subentranti in caso di dimissioni durante la legislatura. Osserviamo che, in questo secondo caso, il dovere di accettare la carica costituisce un problema solo all'interno di un sistema elettorale proporzionale (in caso di elezione maggioritaria, si procederebbe ad una nuova elezione).
2. La soluzione scelta dalla Commissione pone il principio del dovere di accettare la carica nella Costituzione e rinvia alla legge la sua attuazione (modalità e sanzioni).

La necessità di una delega legislativa è peraltro riconosciuta anche nella variante del Consiglio di Stato che stabilisce l'obbligatorietà della carica e del subingresso ma consente al legislatore di prevedere le eccezioni. Inoltre la variante non prevede le modalità e le sanzioni necessarie a rendere effettivo il dovere e comporta pertanto la necessità di una legge d'applicazione. Ne consegue che, in entrambe le ipotesi, la Costituzione deve limitarsi a stabilire il principio del dovere di accettazione delle cariche, demandando al legislatore la sua attuazione.

3. Quest'ultimo, non è invero di facile e automatica codificazione, come il Gran Consiglio ha già constatato nell'ambito dell'esame dell'iniziativa dell'ono Maspoli e confirmatari per un nuovo art. 139 bis della legge sul diritto di voto che regoli il subingresso nel Consiglio di Stato. L'indicazione di un termine minimo (1 anno secondo la proposta del Consiglio di Stato) di assunzione della carica potrebbe essere una soluzione, non esente tuttavia da controindicazioni (un termine fisso inferiore alla durata della legislatura potrebbe addirittura incoraggiare le "staffette" e dovrebbe comunque essere assortito da eccezioni in caso di rinunce impreviste, dovute a motivi gravi e giustificati). Di fronte alla ampia casistica di situazioni diverse che si dovrà prevedere e codificare, appare pertanto preferibile una soluzione che prescriva solo il principio nella Costituzione e deleghi integralmente al legislatore la sua applicazione dettagliata.

4. Anche la codificazione di un divieto di accesso alla carica da parte di persone che non hanno partecipato all'elezione è assai problematico. In primo luogo perché nell'ambito del sistema proporzionale (la norma sarebbe incompatibile con il sistema maggioritario, come rileva giustamente il messaggio, pag. 47) "la rappresentanza dei gruppi predomina sulla composizione nominativa" (DTF 118 la 420 consid. 6c). Inoltre, un divieto categorico sarebbe inattuabile nel caso in cui non fosse possibile, per gravi e giustificati motivi, il subingresso dei subentranti. La legge dovrebbe pertanto prevedere comunque le eccezioni.

Articolo 33 (38 M)

La modifica è puramente redazionale.

TITOLO VI

Articoli 34-35 (39 M-40 M)

1. Nell'ambito dell'esame di queste disposizioni, la Commissione ha innanzitutto discusso approfonditamente il problema della nomina dei deputati al Consiglio degli Stati, mantenendo l'attuale sistema che conferisce al popolo la competenza elettiva e scartando la variante proposta nel messaggio per tre ragioni: la competenza popolare è la regola in tutti i Cantoni svizzeri; il cumulo delle cariche è oggi incompatibile con l'impegno che presuppongono le rispettive funzioni; in virtù della Costituzione federale, un Consigliere agli Stati non può ricevere istruzioni e rappresentare il governo ticinese in modo vincolante (art. 91 Cost. fed.).
2. La Commissione ha confermato le competenze popolari di nomina che sono tuttora considerate fondamentali dalla popolazione ticinese, tanto a livello cantonale (Costituente, Gran Consiglio, Consiglio di Stato, Consiglio nazionale) quanto a livello comunale (Consiglio comunale, Municipio e Sindaco).
3. In merito al metodo di elezione dei Magistrati, la Commissione propone una soluzione fortemente innovativa rispetto al sistema attuale. La Commissione ha innanzitutto condiviso le considerazioni contenute nel messaggio (e nella mozione 29.3.1982 dell'ono Righetti e confirmatari) a favore della soppressione dell'elezione popolare, rilevando che questo sistema non consente di valutare in modo attendibile la preparazione giuridica e l'idoneità professionale dei candidati e li coinvolge in modo inopportuno nel confronto politico, con grave pregiudizio per l'immagine di indipendenza della Magistratura.

L'unica eccezione giustificata riguarda i giudici di pace, che hanno una funzione conciliativa e devono pertanto godere di una legittimazione popolare radicata nel rispettivo circolo. Diversa è la situazione della Magistratura "togata" che è essenziale, conformemente al principio della separazione dei poteri, proteggere dalle interferenze politiche. Ciò vale anche, (per certi versi a maggiore ragione) per i Pretori, che svolgono il loro magistero quali giudici unici in una circoscrizione delimitata e sono pertanto più esposti al sospetto di parzialità se la loro nomina avviene a seguito di elezione combattuta tra candidati di partiti diversi. La necessità di tener conto, nella scelta dei Pretori, di criteri regionali (per assicurare il radicamento del giudice nella rispettiva circoscrizione) dovrà essere risolta nell'ambito dei requisiti e delle modalità previste dalla legge organica e non attraverso un sistema di elezione popolare. Si noti, a titolo di analogia, che il principio della rappresentanza linguistica è sancito dall'art. 107 Costituzione federale (che pure conferisce all'Assemblea federale la competenza di nomina del Tribunale federale) e che il nuovo progetto di Costituzione (che mantiene la competenza parlamentare) lo demanda invece alla legge (cfr. art. 176).

- a) Posto il principio della soppressione del metodo di elezione popolare, la Commissione propone di demandare al Gran Consiglio la competenza di nomina di tutti i magistrati, estendendo ai Giudici d'appello e ai Pretori il sistema di elezione che attualmente riguarda il Ministero pubblico, i Giudici dell'arresto, il Magistrato dei minorenni e i Tribunali delle espropriazioni. È utile osservare preliminarmente che, oltre ad essere già radicata nel nostro ordinamento, questa soluzione corrisponde alla tradizione federale e degli altri Cantoni ed è del tutto conforme al principio della separazione dei poteri (cfr. *Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse*, pag. 454-456).
- b) L'attribuzione al Parlamento dell'elezione dei giudici comporta inevitabilmente due problemi: quello del peso della rappresentanza politica e quello della valutazione dell'idoneità professionale. A questo proposito, si constata che, a livello federale, la prassi ha di fatto codificato due tendenze: un'applicazione del sistema proporzionale e un certo rigore nella scelta dei candidati. Entrambi

questi principi non rientrano nella Costituzione e nella legge sull'organizzazione giudiziaria, tanto che la dottrina parla di "freiwilligen Proporz" (*Haller*, Kommentar zur Bundesverfassung ad art. 107/108 n. 24). Tuttavia essi hanno finora dato adito a un'applicazione costante e con risultati soddisfacenti. Interessante è il sistema che le Camere federali hanno istituito nella loro prassi per far funzionare contemporaneamente i due criteri di elezione. Da un lato, i gruppi parlamentari tendono ad assicurare il rispetto aritmetico della rappresentanza politica e regionale dei magistrati. Dall'altro, essi verificano la preparazione dei candidati sia al proprio interno (con selezioni effettuate consultando esperti qualificati e magistrati in carica) sia controllando (ossia esercitando critiche o obiezioni) le proposte degli altri gruppi (*Haller*, op. cit., n. 25-26 e riferimenti).

La dottrina osserva tuttavia che questo sistema non scritto applicato a livello federale non è automaticamente applicabile a livello cantonale, ove talvolta esercitano maggiore influenza i "besondere parteinterne Verdienste" (*Haller*, op. cit., n. 26 e riferimenti). Si tratta pertanto di introdurre un sistema di nomina che garantisca la competenza all'interno del pluralismo politico. A tale proposito, è importante ribadire che non è auspicabile un metodo di designazione dei giudici che faccia astrazione della rappresentanza delle forze politiche. A parte il fatto che, specialmente in una piccola comunità, è quasi impossibile ignorare (o meglio fingere di non conoscere) la posizione ideologica di un candidato, una composizione pluralistica, cioè ideologicamente differenziata e rappresentativa di tutte le tendenze politiche, della Magistratura costituisce una garanzia di indipendenza e di imparzialità. L'attività giudiziaria, pur fondata sul principio dell'applicazione rigorosa del diritto, comporta margini di apprezzamento e di interpretazione che mettono necessariamente in rilievo le tendenze filosofiche e ideologiche dei magistrati. Il pluralismo politico è pertanto necessario ed auspicabile, ciò che giustifica il conferimento della competenza elettiva all'organo legislativo eletto a scrutinio proporzionale, senza quorum minimo e quindi espressione di tutte le tendenze politiche organizzate dal Cantone. Tale competenza garantirà, come avviene a livello federale, il rispetto di una ripartizione sostanzialmente proporzionale delle tendenze politiche anche all'interno della Magistratura. Per evitare che la ripartizione politica possa avere il sopravvento sulla competenza dei giudici è tuttavia necessario introdurre dei correttivi, rispetto al sistema attuale, che prevede l'elezione parlamentare dei giudici su proposta dei gruppi (in genere, tacitamente). La Commissione ha così proposto tre modifiche, rispetto al sistema attuale.

- c) Il primo correttivo consiste nella possibilità di concorrere all'elezione senza necessariamente passare attraverso la presentazione da parte di un gruppo parlamentare o di singoli deputati (di fatto, come avviene attualmente, da parte dei partiti). In base all'art. 65 della legge sul Gran Consiglio, le candidature possono essere espresse unicamente all'inizio della seduta prevista per l'elezione, ossia da parte dei membri del Gran Consiglio. Di conseguenza, si propone di inserire nella Costituzione il principio che, prima dell'elezione dei Magistrati da parte del Gran Consiglio, venga pubblicato un concorso al quale chiunque potrà partecipare, senza dover necessariamente passare attraverso i partiti. È ben vero che, come avviene a livello federale, i candidati non proposti da un gruppo politico dispongono di scarse chances di successo (*Haller*, op. cit., n. 24). Tuttavia, dal momento che si sopprime l'elezione popolare (che, almeno formalmente, permette a chiunque di candidarsi senza necessariamente aderire ad un partito presente in parlamento) appare giusto mantenere tale facoltà anche in caso di nomina da parte del Gran Consiglio. Non si vuole, in tal modo, escludere la possibilità per un giurista eminente e riconosciuto di candidarsi ad essere eletto magistrato senza aderire ad un partito politico.
- d) Il secondo correttivo, destinato a favorire una scelta tra candidati realmente validi e preparati, consiste nell'introduzione di una Commissione di esperti indipendenti, incaricata di preavvisare le nuove candidature. La scelta di una Commissione indipendente (e non di un parlamentare o del Consiglio della Magistratura) è determinata dallo scrupolo di evitare un conflitto di competenze tra l'organo incaricato del preavviso (che dovrà fondarsi su criteri non politici e valutare scrupolosamente la sola competenza, preparazione e serietà dei candidati) e l'organo incaricato della nomina (che dovrà invece tener conto di criteri di rappresentanza politica) nonché quello incaricato del controllo successivo dei magistrati eletti (che non dovrà quindi sentirsi condizionato dalla scelta compiuta).

Quanto alla nozione di preavviso, spetterà al legislatore precisarne i contenuti e le modalità. Nelle intenzioni commissionali, il preavviso non dovrà certo consistere in una semplice verifica dei requisiti formali e della generica idoneità dei candidati, ma neppure spingersi fino all'elaborazione di una graduatoria dei candidati, che potrebbe dar luogo ad un conflitto di scelta con l'autorità di nomina. Auspicabile è invece una valutazione personalizzata dei singoli candidati, della loro formazione, esperienza, preparazione giuridica, capacità intellettuale e

attitudine alla specifica funzione, preceduta da un controllo approfondito e consegnata in una motivazione dei singoli preavvisi all'indirizzo dell'autorità di nomina. Per quanto riguarda la composizione della Commissione, spetterà alla legge definirne i criteri. Tuttavia, nelle nostre intenzioni, essa dovrà essere composta da persone particolarmente competenti in materia, quali ad esempio professori universitari e giudici federali.

- e) Il terzo correttivo riguarda infine la valutazione dell'operato dei magistrati già in carica che intendono ricandidarsi alla scadenza del periodo di nomina. Per quest'ultimi, non solo il preavviso della Commissione è superfluo, avendo già svolto la funzione alla quale si ricandidano ma è inoltre auspicabile la riconferma dei magistrati che hanno svolto correttamente e con impegno il loro mandato. A questo scopo, è tuttavia essenziale che l'autorità di nomina venga informata puntualmente e regolarmente da parte del Consiglio della magistratura in merito agli interventi, ai provvedimenti e alle verifiche concernenti i singoli magistrati. Affinché questo importante meccanismo di controllo dell'attività dei magistrati possa costituire anche un utile strumento di valutazione a disposizione dell'autorità di nomina appare necessario precisare e codificare l'obbligo di informazione nella norma relativa al Consiglio della magistratura (vedi infra art. 80).

Articoli 36 segg. (41 segg. M)

La Commissione ha analizzato il funzionamento dei diritti popolari alla luce delle esperienze effettuate negli ultimi anni, che hanno evidenziato, accanto alla questione controversa del numero e dei tempi di raccolta delle firme (cfr. infra ad art. 36), diversi aspetti problematici legati ai contenuti ammissibili delle iniziative (cfr. infra ad art. 37) e alle procedure di esame e di voto (cfr. infra ad art. 38).

A questo proposito, è parso opportuno fondarsi sugli studi approfonditi che si sono sviluppati negli scorsi anni a livello federale e cantonale, a seguito delle discussioni sorte attorno a problemi del tutto simili a quelli riscontrati in Ticino, quali ad esempio il rispetto dell'unità di forma e di materia e l'esigenza di attuabilità e costituzionalità delle iniziative. A tale proposito si rinvia al rapporto della Commissione di esperti designata dal Consiglio federale (*J.-F. Aubert, Considérations sur la réforme des droits populaires fédéraux*, in RDS 113/1994, pag. 295 segg.) e ai contributi di *Wildhaber* (Kommentar der Bundesverfassung, ad art. 121/122, nonché "Neues zur Gültigkeit von Initiativen" in Etudes en l'honneur de J.-F. Aubert, cit. pag. 293 segg.), *Müchli*, (Wie weit um der Einheit der Materie, ibidem pag. 267 segg.) *Grisel* (La forme des initiatives populaires, ibidem pag. 213 segg.) *Corti* ("Validità e attuabilità di un'iniziativa popolare in materia legislativa", in RDAT II-1994 pag. 206 segg.).

Articolo 36 (41 M)

La Commissione ha esaminato il problema del numero di firme necessario al lancio di un'iniziativa congiuntamente con quello relativo all'istituto del referendum. Come anche a livello federale, due tendenze si confrontano. La prima, favorevole ad un aumento delle firme necessarie, si fonda sostanzialmente su due argomenti principali. Uno, oggettivo, constata che rispetto all'ultima modifica (1970) il numero degli aventi diritto di voto è aumentato del 40% e che pertanto la percentuale necessaria dei proponenti è scesa dal 5,25% al 3,65% dei cittadini attivi. L'altro, politico, consiste nel timore di un eccessivo ricorso agli strumenti di democrazia diretta che potrebbe tradursi in consultazioni popolari inutili, con conseguente disaffezione dei cittadini dalla partecipazione politica. La seconda tendenza, contraria ad un aumento, si basa su due argomenti speculari. Uno, oggettivo, rileva che la percentuale di firme richieste in Ticino è tra le più alte in tutta la Svizzera ed è nettamente superiore a quella necessaria a livello federale. L'altro, politico, ritiene che sarebbe invece l'inasprimento (e non la facilitazione) delle condizioni per il lancio di referendum e iniziative ad allontanare i cittadini dalla vita politica e a ridurre gli spazi di democrazia diretta. Come si vede, il dibattito è sostanzialmente analogo, negli schieramenti e nelle argomentazioni, a quello in corso a livello federale (cfr. messaggio Cost. fed. 20.11.1996 pag. 422 segg.).

La soluzione proposta dalla Commissione, di fronte ad un tema controverso e delicato, mantiene integralmente lo statu quo per il referendum e aumenta (in misura molto ridotta rispetto all'ipotesi del Consiglio di Stato) il numero delle firme necessarie per le iniziative, stabilendo tuttavia già nella Costituzione il termine di raccolta di sessanta giorni, pari al doppio di quello previsto per i referendum.

Oltre all'obiettivo di raggiungere un ragionevole compromesso, questa proposta si basa su alcuni argomenti che meritano di essere sottolineati.

1. In primo luogo è necessario considerare che la maggiore o minore facilità di lancio di un referendum e di un'iniziativa non dipende solo dal numero delle firme necessarie ma anche dal momento in cui viene iniziata la raccolta e dal tempo a disposizione.
2. Per questa ragione, la Commissione reputa giustificato il mantenimento del numero delle firme necessarie al referendum. Occorre infatti considerare che la raccolta deve avvenire entro un mese (un termine superiore appare inopportuno per evidenti ragioni di sicurezza del diritto, trattandosi di una proposta abrogativa di una legge votata dal parlamento) e che i proponenti non hanno la possibilità di pianificare il momento della raccolta. Se il termine cade ad esempio in un periodo di ferie estive (e senza particolari occasioni favorevoli di raccolta quali elezioni, votazioni o altre manifestazioni pubbliche) un aumento delle firme renderebbe arduo, se non impossibile, il compito dei referendisti. Si pensi al referendum fiscale lanciato agli inizi di luglio del 1995 e successivamente approvato dalla maggioranza dei cittadini che incontrò notevoli difficoltà nella raccolta delle firme proprio a causa del periodo sfavorevole in cui venne a cadere.
3. La Commissione ha successivamente considerato che, attualmente, esiste una diversità di trattamento, tra iniziativa e referendum. In effetti, dato che il tempo di raccolta delle firme di un'iniziativa è di due mesi (termine che viene codificato nell'art. 36, mentre attualmente si trova solo nella legge) e che il momento del lancio può essere liberamente e adeguatamente pianificato, occorre tener conto del fatto che, rispetto ai referendisti, gli iniziativaisti beneficiano di un duplice vantaggio: un mese in più di tempo per la raccolta delle firme e la scelta del momento più propizio per l'inizio della raccolta. Ciò giustifica quindi un moderato aumento delle firme necessarie, per parificare l'accessibilità dei due strumenti di democrazia diretta. Anche nel progetto di revisione a livello federale è prevista una differenza tra iniziativa e referendum.

Articolo 37 (nuovo)

La Commissione ha ritenuto necessario introdurre nella Costituzione il principio dell'esame di ricevibilità, i suoi contenuti e il momento della sua esecuzione, in modo da codificare una procedura di controllo in grado di stabilire tempestivamente la ricevibilità e la proponibilità (conformità al diritto superiore, unità della forma e della materia, attuabilità o realizzabilità) delle iniziative.

1. Il nuovo testo riassume l'oggetto della verifica di ricevibilità menzionando espressamente la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità. Già attualmente questi requisiti "sgorgano direttamente dal diritto federale e beneficiano della protezione istituita dall'art. 85 lett. a OG, anche se la Costituzione e la legislazione cantonale non contengono al riguardo disposizione alcuna" (*Corti*, op. cit., in RDAT II-1994 pag. 209 n. 5). All'interno della verifica di ricevibilità rientra inoltre, evidentemente, una condizione preliminare di validità prevista dalla Costituzione cantonale, ossia la natura legislativa dell'iniziativa che "non può riferirsi ad atti di natura amministrativa, neppure nei settori che rientrano nelle competenze del Gran Consiglio, ma deve riguardare l'ambito del diritto materiale" (*Corti*, op. cit., pag. 206-207 e riferimenti). Su questo punto, la Commissione ribadisce quindi una scelta storicamente acquisita del nostro ordinamento costituzionale (*Giuseppe Lepori*, Diritto costituzionale ticinese pag. 512) e peraltro conforme alla proposta contenuta nel messaggio di revisione costituzionale a livello federale, che rileva le difficoltà tecniche pressoché insormontabili (periodo di retroattività) delle iniziative a carattere amministrativo (cfr. messaggio Cost. fed. 20.11.1996 pag. 430-431). Per quanto riguarda gli altri requisiti (unità della forma, della materia, conformità con il diritto di rango superiore e attuabilità) basti il riferimento alla copiosa e approfondita dottrina sviluppatasi negli scorsi anni a livello federale (cfr. gli autori citati sub art. 36). La materia, talvolta molto complessa, in rapida e non sempre lineare evoluzione, non può infatti essere definita e precisata né a livello cantonale, né in requisiti di applicazione immediata e tanto meno a tantum. Spetterà pertanto alla giurisprudenza valutare, di caso in caso, il rispetto dei criteri di ricevibilità. È utile ricordare che in materia di ricorso per violazione dei diritti politici, il Tribunale federale dispone di pieno potere d'esame (DTF 119 la 157).
2. Sotto il profilo procedurale occorre precisare tre punti.
 - a) La competenza di esaminare la ricevibilità è stata demandata al Gran Consiglio, scartando l'ipotesi di un tribunale (costituzionale o amministrativo) in considerazione del contenuto politico dell'oggetto e comunque della possibilità (art. 85 lett. a OG) di ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale. È opportuno precisare che la verifica di ricevibilità comprende ovviamente anche gli aspetti formali quali il titolo e la presentazione esteriore del testo. Tuttavia, per ragioni di semplicità, niente esclude che la legge possa anticipare il controllo di questi aspetti

puramente formali al momento della presentazione della domanda (come avviene attualmente) onde evitare la pubblicazione e la raccolta di firme in casi di palese irricevibilità formale.

b) Il momento dell'esame di ricevibilità è stato lungamente dibattuto. L'ipotesi di un esame preliminare (prima della raccolta delle firme) è stata scartata, pur presentando il duplice pregio di evitare un'inutile raccolta di firme su testi improponibili rispettivamente di non condizionare l'esame di ricevibilità con il "peso politico" delle firme già raccolte. Ciò nonostante, la maggioranza della Commissione ha evidenziato che l'esame di ricevibilità di un'iniziativa si giustifica soltanto in presenza di un testo sottoscritto dal numero di firme previste dalla legge. In caso contrario, qualsiasi petizione o suggerimento individuale assurgerebbe al grado di iniziativa popolare ed imporrebbe un esame parlamentare con evidente e concreto pericolo di abuso. Tale soluzione è peraltro conforme alla prassi vigente in Svizzera, nonché alla giurisprudenza federale. In effetti il Tribunale federale non si pronuncia su questioni giuridiche astratte (DTF 120 Ia 166).

c) La procedura di esame è stata così adattata, rispetto a quella prevista attualmente dagli art. 2 segg. LIRR.

Articolo 38 (42 M)

La modifica è puramente redazionale.

Articolo 39 (43 M)

Vedi messaggio.

Articolo 44 M

La Commissione ha deciso lo stralcio della proposta contenuta nel messaggio, rilevando che non è ammissibile un parallelo con la soluzione esistente (e in fase di estensione) a livello federale, che prevede l'iniziativa legislativa dei Cantoni. Quest'ultimi, contrariamente ai comuni, hanno creato e costituiscono la Confederazione aderendo liberamente al patto federale e partecipando alla formazione della volontà dello stato centrale. Di conseguenza la Costituzione conferisce ai Cantoni diritti politici analoghi a quelli dei cittadini, compatibilmente con le differenze intrinseche. Si pensi alla designazione dei rappresentanti al Consiglio degli Stati e al requisito della doppia maggioranza in talune votazioni. L'iniziativa legislativa rientra appunto in tale contesto particolare, caratterizzato, come osserva il prof. *Aubert* (Traité pag. 215), da un'uguaglianza assoluta tra i Cantoni quando si tratta di contare i voti cantonali, comporre il Consiglio degli Stati ed esercitare il diritto di iniziativa. Diversa è la natura del rapporto esistente tra comune e Cantone (e tra Comune e Confederazione). I comuni sono infatti "corporazioni di diritto pubblico di indole territoriale" (*Lepori*, op. cit., pag. 173) ossia enti territoriali che fin da epoche remote assicurano l'esecuzione di compiti amministrativi (messaggio Cost. fed. del 20.11.1996 pag. 203 e riferimenti). L'autonomia della quale godono i comuni nell'ordinamento svizzero è di natura, portata e contenuto del tutto diversi da quella cantonale. Essa si riferisce unicamente alla loro organizzazione interna e alla relativa tutela giudiziaria (messaggio cit., pag. 203 e riferimenti) e non comporta pertanto un ruolo autonomo sulla definizione delle scelte cantonali. Di conseguenza i comuni, parimenti agli altri organismi sociali che dispongono della personalità di diritto pubblico all'interno del Cantone, non possono godere dei diritti politici che sono riservati esclusivamente ai cittadini.

L'attribuzione di tali competenze ai comuni appare inoltre inopportuna sotto il profilo politico e procedurale. Innanzitutto, l'esercizio dei diritti di iniziativa e referendum da parte dei comuni favorirebbe un meccanismo di alleanze e divisioni non certo propizio alla convivenza regionale e alla solidarietà interregionale. In secondo luogo, le procedure necessarie per esercitare questi diritti (lancio dell'iniziativa o del referendum, approvazione dell'assemblea o del consiglio comunale, eventuale referendum sulla proposta, ecc.) sarebbero incompatibili con i brevi termini previsti (e indispensabili) per un corretto funzionamento dell'iniziativa e del referendum.

Articolo 40 (45 M)

Si veda la motivazione dell'art. 36.

Articolo 41 (46 M)

Il cpv. 2 è stato modificato allo scopo di stabilire un termine fisso di validità dell'atto urgente (che, secondo la formulazione del messaggio, avrebbe potuto variare da meno di un anno a quasi due anni).

Articolo 42 (47 M)

La Commissione, dopo aver consultato i gruppi, ha modificato la posizione inizialmente assunta in prima lettura (peraltro a leggera maggioranza) mantenendo l'istituto della revoca del Consiglio di Stato, ma nei termini contenuti nell'attuale Costituzione e nell'avamprogetto.

1. La Commissione ha innanzitutto escluso la possibilità di revoca degli organi comunali, per le condizioni di instabilità che un simile strumento provocherebbe all'interno delle comunità locali.
2. Analogamente, l'estensione è stata ritenuta ingiustificata per il Gran Consiglio, che rappresenta un organo legislativo, di milizia ed estraneo alla gestione dello Stato e all'esercizio del potere amministrativo. Storicamente, la revoca costituisce un istituto, mutuato dal recall del sistema anglosassone (*Corti*, "Il diritto di revoca delle autorità", in Rep. 1992 pag. 17 segg.) rivolto contro singoli membri dell'autorità, per ragioni (incapacità, indegnità, inaffidabilità) legate alla persona che riveste una pubblica carica. Nel nostro ordinamento, la revoca riguarda l'intero collegio governativo, non richiede personali o materiali specifiche motivazioni ed è, sotto questo profilo, un istituto insolito. Di conseguenza, la revoca ha carattere di eccezionalità, ossia di sanzione politica straordinaria a carico di un governo che si rendesse inaccettabile dai cittadini. La revoca non può invece costituire uno strumento per ottenere un rinnovo anticipato dei poteri politici, minando uno degli elementi essenziali del nostro ordinamento democratico, ossia la stabilità degli organismi eletti per la durata della legislatura.
3. Per questo motivo, si è mantenuta nella marginale la definizione storica dell'istituto, che resta appunto una revoca e non un rinnovo, cioè una severa sanzione a carico del governo e non una semplice anticipazione dell'elezione quadriennale. Per la stessa ragione, sono state mantenute le condizioni temporali (ossia l'esclusione del primo e dell'ultimo anno di legislatura) e quelle relative al numero e al termine delle firme prescritte (15'000 entro due mesi).

Articolo 43 (48 M)

Le modifiche sono redazionali.

Articolo 44 (nuovo)

La norma riprende il testo dell'art. 49 dell'avamprogetto allo scopo di stabilire a livello costituzionale il termine entro il quale deve avvenire la votazione. Pur essendo di carattere ordinatorio (*Crespi* in RDAT 1980 pag. 35), la Commissione ha tuttavia inserito una formula obbligatoria al fine di una maggiore garanzia dei proponenti.

TITOLO VII

Articoli 45-46 (49 M-50 M)

Vedi messaggio.

Articolo 47 (51 M)

La modifica è redazionale.

Articolo 48 (nuovo)

Questa disposizione è stata introdotta in seconda lettura non senza divergenze allo scopo di formulare esplicitamente il contenuto del mandato conferito alle autorità cantonali di tutela e di promozione degli scopi e degli interessi del Cantone nelle relazioni esterne.

1. Questo mandato risulta già implicitamente dagli art. 1, 3, 13, 14 e 45 (come evincesi, ad esempio, dal messaggio pag. 8, 28 e 85). In effetti, come si osserva opportunamente nel contenuto dell'avamprogetto (pag. 146) "al Consiglio di Stato spetta, evidentemente, nella sua funzione di autorità direttiva ed esecutiva del Cantone, il primato istituzionale nella difesa delle ragioni particolari del Ticino verso la Confederazione. Ma questo compito può conseguire risultati soddisfacenti soltanto se è garantita la collaborazione tra il Consiglio di Stato e i deputati ticinesi alle Camere federali".
2. Tuttavia, la nostra Costituzione non contiene un elenco dettagliato dei compiti pubblici e dei mandati costituzionali rivolti alle autorità cantonali e ciò non solo in materia di politica interna ma anche nell'ambito dei rapporti intercantionali e internazionali. Questa particolarità della nostra Costituzione, rispetto alla maggioranza degli altri Cantoni, è stata positivamente valutata dalla dottrina (in specie *Aubert*, in atti cit., pag. 6-7) che ha evidenziato i limiti e le controindicazioni della soluzione opposta. Ne consegue che le autorità cantonali sono tenute, nell'ambito della politica interna, a rispettare i diritti individuali e sociali dei cittadini sanciti dagli art. 5-12 e a promuovere gli scopi del Cantone e gli obiettivi sociali previsti dagli art. 3 e 13.
3. Nell'ambito delle relazioni esterne, le autorità cantonali sono tenute (oltre che dalle procedure e competenze previste a livello federale) ad osservare il principio della "fedeltà confederale" (DTF 118 la 204) che intende esprimere la "forma statale del dialogo e della cooperazione" pur non escludendo "che i Cantoni svolgano una politica autonoma e per determinate questioni si trovino in concorrenza" (messaggio Cost. fed. del 20.11.1996 pag. 195 e riferimenti). La disposizione introdotta intende quindi ricordare che la promozione dell'identità culturale, degli interessi economici e dei diversi obiettivi sociali del Cantone non costituisce unicamente un compito da assolvere all'interno della politica cantonale, ma anche nelle relazioni con gli altri Cantoni, con la Confederazione e con i Paesi vicini, guidando l'azione delle autorità nel rispetto della solidarietà e fedeltà confederale sancite (oltre che dalla Costituzione federale) anche dall'art. 45.

TITOLO VIII

Articoli 49-51 (52 M-54 M)

Vedi messaggio.

Articolo 52 (55 M)

1. Le modifiche al cpv. 1 sono di carattere puramente redazionale.
2. Si osserva che nel concetto di "magistrato dell'ordine giudiziario" sono compresi anche i giudici supplenti.
3. La variante proposta nel messaggio viene a cadere per le ragioni esposte nel commento all'art. 34.
4. In merito alla questione dell'incompatibilità tra la carica parlamentare e un impiego pubblico statale, la Commissione condivide l'impostazione di principio, contenuta nella mozione dei capigruppo parlamentari del 28.1.1991 (citata dal messaggio a pag. 67). Viene così proposta l'abrogazione dell'incompatibilità costituzionale tra cariche parlamentari e impieghi pubblici, rinviando alla legislazione il compito di regolare i casi di incompatibilità. La formulazione adottata ha il vantaggio di demandare al legislatore la definizione completa delle funzioni che permettono l'elezione in Parlamento, evitando una contraddizione normativa nel periodo transitorio che ne precederà l'adozione. Fino a quel momento, sussisterà infatti la vigente situazione di incompatibilità per tutti i casi di impiego pubblico.

Articolo 53 (56 M)

Vedi messaggio.

Articolo 54 (57 M)

L'aggiunta introdotta dalla Commissione ha lo scopo di precisare più chiaramente i concetti contenuti nella motivazione del messaggio (pag. 69). Il cpv. 1 codifica infatti un diritto all'informazione che a livello federale e della CEDU appare controverso (si veda *Barrelet*, *L'Etat entre le devoir d'informer et le désir de cultiver ses relations publiques*, in *Etudes en l'honneur de J.-F. Aubert* pag. 303 e riferimenti). Tuttavia tale diritto non è assoluto e in particolare non giustifica, da parte dell'autorità, la violazione della segretezza nei casi in cui essa prevale sul diritto all'informazione ed è pertanto sancita anche a livello penale (*Schultz*, *Die*

Verletzung des Amtsgeheimnisses gemäss StGB art. 320, in Kriminalistik 1979 pag. 374 segg.). L'obbligo di informare i cittadini da parte dell'autorità e il corrispondente diritto dei cittadini (in particolare della stampa) di ricevere informazioni è quindi subordinato alle condizioni cumulative dell'esistenza di un interesse generale e dell'assenza di interessi contrastanti, prevalentemente degni di protezione. Tali interessi possono essere sia di natura privata, ad esempio nel campo della protezione dei dati (cfr. messaggio Cost. fed. pag. 387) sia di natura pubblica. È stata pertanto aggiunta una seconda frase analoga all'art. 168 cpv. 2 del nuovo progetto di Costituzione federale.

Articolo 55 (58 M)

1. La Commissione ha ripreso sostanzialmente il testo dell'art. 57 cpv. 2 dell'avampro-getto (con conseguente abrogazione dell'art. 70 lett. I) del messaggio) ritenendo che la clausola generale di competenza debba essere attribuita all'organo legislativo, come peraltro avviene a livello federale. In effetti, in un sistema democratico, è opportuno che la cosiddetta "competenza residua" spetti al parlamento (cfr. *Aubert*, in atti cit., pag. 11).
2. Rispetto al testo dell'avamprogetto, la Commissione ha tuttavia mantenuto il termine di "alta vigilanza" che corrisponde alla terminologia usata a livello federale ("Oberaufsicht") per contrassegnare il ruolo del Parlamento nell'ambito del principio della separazione dei poteri (cfr. messaggio Cost. fed. pag. 372).

Articolo 56 (59 M)

1. La Commissione ha aderito, a larghissima maggioranza, al sistema elettorale proporzionale scartando l'ipotesi di un sistema maggioritario con l'osservazione preliminare che il testo di variante proposto nel messaggio sarebbe comunque improponibile. In effetti, il concetto generico di "sistema maggioritario" è eccessivamente vago ed abbraccia un ventaglio di possibili soluzioni tecniche talmente ampio e di contenuto persino divergente, da introdurre una delega legislativa troppo estesa, incompatibile con la gerarchia costituzionale. La proposta di una variante andrebbe comunque precisata nei suoi termini concreti e dovrebbe pertanto formare oggetto di una specifica riforma costituzionale, separata dalla revisione globale e dedicata a questo unico oggetto.
2. A parte queste considerazioni preliminari di metodo, la Commissione ha ritenuto di mantenere il sistema proporzionale vigente, facendo (in particolare) proprie le osservazioni del prof. *Aubert* (atti cit., pag. 21 segg.).
 - a) In primo luogo, la Commissione ritiene che l'abbandono (dopo un secolo di esperienze positive) del sistema proporzionale, oltre che incontrare fortissime resistenze, potrebbe comportare una grave instabilità politica per le potenziali situazioni conflittuali che il sistema maggioritario tende ad innescare tra i poteri degli Stati (come in Svizzera) nei quali entrambi sono eletti separatamente dal popolo, per cui il governo non è emanazione di una maggioranza parlamentare alla quale risponde.
 - b) In secondo luogo, l'emarginazione delle componenti minori delle forze politiche (che in Ticino raggiungono comunque percentuali importanti di consenso) andrebbe a scapito del processo di formazione della volontà politica in seno al Parlamento e dilaterrebbe il ricorso agli istituti di democrazia diretta rendendo più ardua (invece di favorire) la governabilità del Paese.
 - c) In terzo luogo, l'attuazione del sistema maggioritario, sia attraverso il meccanismo delle circoscrizioni uninominali (di peraltro difficile e pericolosa definizione) sia tramite la distribuzione di un premio di maggioranza (del tutto aleatorio in un sistema politico multipartitico e senza tendenze e tradizioni bipolari) sarebbe praticamente privo di effetto, come dimostra l'esempio dei Cantoni e delle città citati da *Aubert* (atti cit., pag. 25-26), nonché quello fornito dalle più recenti elezioni a livello svizzero. Si osserva infine, con riferimento all'art. 64, che i Governi eletti nei Cantoni dotati di sistema maggioritario hanno paradossalmente (ma non molto) una composizione del tutto proporzionale e pluralistica (*Garrone*, "L'élection populaire en Suisse, 1991 pag. 299 segg.).

Articolo 57 (60 M)

La Commissione aderisce al testo del messaggio (che riprende l'avamprogetto) con due differenze.

1. La nuova competenza attribuita al Gran Consiglio di designare un supplente del Consiglio di Stato in caso di impedimento è stata stralciata per due ragioni. In primo luogo l'attribuzione parlamentare della

designazione del supplente priverebbe il popolo di un suo diritto fondamentale e sarebbe inconciliabile con il principio dell'elezione popolare del Consiglio di Stato. Inoltre, sotto il profilo puramente concreto, la sostituzione temporanea di un Consigliere di Stato comporterebbe grosse difficoltà pratiche, in termini di modalità di scelta, durata in carica e candidature.

2. È stata invece inserita una nuova disposizione, relativa alla destituzione dei Consiglieri di Stato. Per semplicità e chiarezza di esposizione, la motivazione è trattata all'art. 65 relativo all'ineleggibilità.

Articoli 58-59 (61 M-62 M)

Vedi messaggio.

Articolo 60 (63 M)

1. È stata rivista la marginale ("Deliberazioni") di una norma che si riferisce al quorum.
2. È stata stralciata la norma che prevedeva la necessità di raccogliere un voto favorevole minimo per l'adozione di un testo legislativo (legge o decreto legge, esclusi comunque gli altri oggetti di competenza parlamentare). Pur riconoscendo la necessità di raccogliere un consenso minimo attorno agli atti legislativi per le ragioni esposte nell'avamprogetto (pag. 182), la Commissione ha ritenuto che la norma fosse improponibile per tre distinte ragioni.
 - a) In primo luogo, una simile disposizione premierebbe gli assenti e punirebbe i presenti, favorendo risultati incompatibili con un corollario essenziale del principio di maggioranza che regge tutto il sistema delle deliberazioni parlamentari.
 - b) In secondo luogo è stato considerato che le situazioni particolari che richiedono maggioranze o quorum superiori alla norma devono essere dettagliate, come già avviene nella Legge sul Gran Consiglio.
 - c) Infine, la norma è insoddisfacente tecnicamente: essa non precisa infatti se il mancato conseguimento di un minimo di voti abbia quale conseguenza il rinvio della decisione ad altra seduta, il rigetto puro e semplice della legge, o il rinvio al Consiglio di Stato.

Articolo 61 (64 M)

Lo stralcio della disposizione relativa alla possibilità di sedute a porte chiuse è motivato dallo scrupolo di rispettare una concezione trasparente della democrazia. Una norma di questa natura (che poteva avere un fondamento a livello nazionale in tempo di guerra) sarebbe oggi incompatibile con la funzione rappresentativa del potere legislativo, con gli istituti di democrazia diretta e con il controllo del corpo elettorale sul parlamento. Aggiungasi che, a livello federale, l'art. 149 del progetto di revisione della Costituzione federale demanda la possibilità di stabilire delle eccezioni alla legge, ossia a disposizioni precise e non al giudizio del parlamento, emesso dopo una discussione pubblica e avente per oggetto un tema che con il procedere degli interventi, sarebbe sempre meno segreto (dato e non concesso, che si possa definire e mantenere tale un tema noto a 90 ticinesi, per quanto onorevoli).

Articolo 62 (65 M)

La Commissione ritiene che, nell'ambito delle attuali procedure di lavoro delle istituzioni parlamentari, un termine di tre mesi sia ampiamente sufficiente per la presentazione delle osservazioni del Governo

Articolo 63 (66 M)

La Commissione aderisce al messaggio, mantenendo immutato il numero dei membri del Consiglio di Stato. Le modifiche del testo sono puramente redazionali.

Articolo 64 (67 M)

La Commissione ha affrontato il problema dell'elezione del Consiglio di Stato, discutendo separatamente tre questioni principali.

1. In merito alla competenza elettiva, la Commissione ha confermato il sistema attuale, ritenendo che la nomina popolare sia radicata nel nostro ordinamento e corrisponda ad un'esigenza diffusa e sentita nella popolazione ticinese. Di conseguenza, la variante ipotizzata nell'avamprogetto è stata scartata come già proposto nel messaggio.
2. La Commissione ha confermato (sempre ad ampia maggioranza) il sistema proporzionale per le ragioni già menzionate a proposito dell'elezione del Gran Consiglio.
3. La Commissione ha infine approvato l'abolizione della clausola Cattori introducendo, rispetto al sistema vigente, una cauta apertura in senso maggioritario, che rende possibile il conseguimento di una maggioranza assoluta da parte di un partito di maggioranza relativa.

Articolo 65 (nuovo)

La Commissione ha affrontato nell'ambito della riforma costituzionale l'iniziativa 3.10.1994 degli on. Pellanda e confimatari approvata dal Gran Consiglio, alla luce del messaggio 27.2.1996 e delle critiche ivi contenute, elaborando una proposta che concerne simultaneamente il problema dei motivi di ineleggibilità e quello dei motivi di esclusione.

1. La Commissione ha innanzitutto confermato il giudizio espresso dal Parlamento sul merito dell'incompatibilità tra, da un lato, la carica di Consigliere di Stato e, dall'altro, condanne penali, dichiarazioni di fallimento o atti di carenza di beni. A proposito del concetto di "crimini o delitti contrari alla dignità della carica" si è voluto introdurre il medesimo concetto, chiarito dalla dottrina e dalla giurisprudenza, che viene applicato per la destituzione dei magistrati, la revoca dei brevetti ai notai o agli avvocati nonché nell'ambito della destituzione degli operatori sanitari e dei funzionari statali. È utile ricordare che tale nozione ricopre unicamente le condanne per reati intenzionali e, tra di essi, solo quelli di carattere infamante, che mettono in luce un comportamento che faccia apparire l'interessato come indegno di affidamento. Si rinvia, per la casistica agli studi approfonditi di *Soldini* in RDAT 1985 pag. 331 segg. nonché Gaja in RDAT 1978 pag. 251.

Per quanto riguarda il fallimento o il rilascio di un atto di carenza di beni, la ragione di fondo dell'incompatibilità è legata al fatto che il Consigliere di Stato gode di ampi poteri discrezionali, dispone dei mezzi finanziari ingenti dello Stato, prende importanti decisioni sul piano economico. Se si considera che, in entrambi i casi di incompatibilità, il Consigliere di Stato si troverebbe costantemente alla mercé dei creditori (che tra l'altro disporrebbero della facoltà di sequestrare i beni del debitore), ci si rende conto del grado di pericolo cui sarebbero esposti gli interessi pubblici.

2. Stabilito il principio, la Commissione è partita dalla constatazione (menzionata nel parere di *Corti*, citato nel messaggio 27.2.1996) che la destituzione di un'autorità per motivi penali o fallimentari è di competenza dei Cantoni (cfr. art. 26 nuova LEF). Essa è di tale rilievo da giustificare un fondamento costituzionale.
3. La soluzione proposta ha lo scopo di evitare una contraddizione difficilmente giustificabile tra eleggibilità e destituzione. Sarebbe infatti insostenibile una soluzione che consentisse contemporaneamente l'eleggibilità di un candidato condannato prima dell'elezione e la sua destituzione in caso di condanna avvenuta dopo l'elezione popolare. Ne consegue che motivi di ineleggibilità (art. 65) e di destituzione (art. 57 lett. n) devono coincidere.
4. Da ultimo, conformemente al messaggio, la competenza per la destituzione è stata attribuita al Gran Consiglio, quale corollario della sua alta sovranità e per evitare una violazione del principio della separazione dei poteri in caso di competenza giudiziaria.
5. Infine, la Commissione ha deciso di togliere la sospensione provvisoria, onde evitare situazioni politiche improponibili, così come la competenza parlamentare di designare il sostituto. In questo caso, la successione avverrà pertanto come in caso di dimissioni.

Articolo 66 (68 M)

Vedi messaggio.

Articolo 67 (69 M)

1. La nuova formulazione del cpv. 2 ha lo scopo di limitare ai soli provvedimenti non normativi (ossia a quelli individuali e concreti, in contrapposizione alle decisioni di portata generale e astratta) la maggioranza qualificata necessaria per la loro revoca.

La Commissione ha seguito le motivazioni dell'avamprogetto (pag. 197-198) rilevando che l'esigenza di una maggioranza qualificata dei quattro quinti si presenta per le decisioni su nomine, delibere, ricorsi, dove la sicurezza del diritto esige che le decisioni non possano essere rimesse in forse con semplici capovolgimenti di maggioranza, sottraendo il contenuto (estremamente concreto ed individualizzato) di queste decisioni a possibili ripensamenti e patteggiamenti.

Diversa è invece la natura degli atti di portata generale, di contenuto normativo o politico generale, l'iter dei quali è necessariamente (anzi in misura auspicabile) soggetto a cambiamenti anche radicali di impostazione, per migliorarli ed adattarli in base all'evoluzione delle esigenze, delle conoscenze e delle discussioni. L'esigenza di maggioranze qualificate comporterebbe una rigidità pericolosa e controproducente, specialmente in un'epoca che richiede, anche all'interno dell'ente pubblico, un'accresciuta capacità di adattamento legislativo e finanziario.

2. La modifica del cpv. 4, redazionale, intende ribadire anche a livello costituzionale l'importanza dei Dipartimenti nel nostro assetto organizzativo.

Articolo 68 (70 M)

La modifica è conseguente a quella dell'art. 55, che ha condotto all'attribuzione della competenza residua al Gran Consiglio.

Articolo 71 M

La Commissione fa propria la critica del prof. *Aubert* (atti cit., pag. 11) rilevando che la clausola generale di polizia consente al Governo di intervenire sia con atti individuali e concreti, sia a livello normativo, in condizioni particolari di urgenza. Considerato che, comunque, il principio costituzionale della separazione dei poteri non consente al Governo di andare oltre all'applicazione del concetto giurisprudenziale della clausola generale di polizia, il testo proposto nel messaggio potrebbe ingenerare un equivoco in merito alle prerogative del Governo che non possono stravolgere i rapporti istituzionali.

Articoli 69-70 (72 M-73 M)

Vedi messaggio.

Articolo 71 (74 M)

La modifica è redazionale.

Articoli 72-76 (75 M-79 M)

Vedi messaggio.

Articolo 77 (80 M)

1. Come indicato nel commento all'art. 35, la vigilanza sui magistrati non ha unicamente il compito di sanzionare eventuali infrazioni, rispettivamente di sorvegliare il funzionamento della magistratura allo scopo di proporre i necessari correttivi. In un sistema istituzionale che assegna al Gran Consiglio l'elezione dei magistrati, la vigilanza deve permettere all'autorità di nomina di prendere conoscenza di eventuali motivi, che possono inficiare l'idoneità dei giudici eletti, per poterli considerare e valutare nell'atto della rielezione. Di conseguenza, la Commissione ha introdotto a livello costituzionale l'obbligo del Consiglio di riferire puntualmente e regolarmente sui contenuti e i risultati della vigilanza, riferiti entrambi ai singoli magistrati. Tale disposizione è perfettamente compatibile con il rispetto dei interessi e con l'esigenza di riserbo dei magistrati, per due ragioni. Primo, perché l'informazione

avverrà al termine delle verifiche (che, a loro volta, saranno invece coperte dal segreto fino alla conclusione, salvo provvedimenti cautelari da rendere di pubblico dominio), quindi a fatti accertati e valutati. Secondo, perché il magistrato esplica una pubblica funzione e deve renderne conto, perlomeno nei confronti dell'autorità di nomina.

Ne consegue che, nell'applicazione delle disposizioni della LOG, occorrerà modificare la restrittiva prassi attuale del Consiglio (peraltro giudicata scarsamente rispettosa della volontà del legislatore), fornendo al Gran Consiglio precisa e completa informazione sull'attività e sugli interventi del consiglio della magistratura.

2. La Commissione ha tolto la composizione del Consiglio dalla Costituzione, allo scopo di non pregiudicare possibili diverse soluzioni a livello legislativo rispetto all'attuale sistema, che prevede una maggioranza di membri designati dai magistrati stessi. Spetterà al legislatore valutare se tale vincolo sia indispensabile o se sia preferibile eliminarlo per consentire la formazione di un consiglio meno rappresentativo dei magistrati e, quindi, forse più indipendente. A pochi anni dall'introduzione della legge, appare opportuno sospendere il giudizio ed evitare di ancorarlo nella Costituzione.

Articoli 78-79 (81 M-82 M)

Le modifiche sono redazionali.

TITOLO IX

Articolo 80 (83 M)

La Commissione ha modificato il cpv. 2 per limitare il sistema delle votazioni con varianti alle sole riforme parziali della Costituzione. Le ragioni di questa scelta derivano da un'esigenza fondamentale (peraltro sottolineata anche nel messaggio 20.4.1994 relativo al sistema delle votazioni con varianti, pag. 3) di trasparenza e di garanzia di un'espressione libera e inalterata dalla volontà politica a favore dei cittadini.

1. È oggi unanimemente riconosciuto che, per tutelare queste esigenze, occorre limitare a due al massimo le varianti poste in votazione, accompagnate eventualmente dalla possibilità di optare per lo statu quo. È il cosiddetto "sistema Haab" codificato anche all'art. 39 per le iniziative legislative (e previsto anche dall'art. 121 bis Costituzione federale e mantenuto nell'art. 129 cpv. 6 del progetto di nuova Costituzione federale) che consente ai cittadini di formulare un doppio sì in presenza di un'iniziativa e di un controprogetto e di scegliere contemporaneamente quale delle due varianti preferiscono. Il sistema Haab è necessariamente "un système à trois termes: changer comme ceci, changer comme cela ou ne rien changer du tout" (*Aubert*, atti cit., pag. 14) ed è pertanto di difficile applicazione pratica se si riferisce a più di due varianti, poiché comporta la moltiplicazione delle domande principali e sussidiarie. Giustamente, quindi, il messaggio propone di limitare a due (oltre allo statu quo) le varianti relative all'oggetto di una revisione parziale.
2. Ciò premesso, occorre tuttavia considerare, come giustamente rileva il prof. *Aubert*, che il sistema Haab non può essere applicato se vengono posti in votazione contemporaneamente diversi oggetti, ciascuno dei quali presenta due varianti, come per l'appunto avviene nell'ambito di una revisione globale effettuata secondo il sistema delle varianti. In effetti i cittadini potranno scegliere tra le due varianti dei singoli oggetti controversi contenuti nella revisione globale, ma non tra il complesso delle varianti approvate e lo status quo. Una revisione globale comprendente varianti su diverse disposizioni è quindi incompatibile con il sistema Haab, poiché non consente ai cittadini di raffrontare la Costituzione che deriva dal voto sulle varianti con quella attuale. A giudizio della Commissione, la libertà e attendibilità della scelta dei cittadini ne risulterebbe, sotto questo profilo, fortemente limitata. In pratica, essi potrebbero concorrere alla scelta dei singoli oggetti ma non esprimere un giudizio complessivo sulla riforma. Anzi, a dipendenza dell'esito del voto sui singoli oggetti controversi, il risultato totale della revisione potrebbe consistere in un testo che, se posto in votazione nel suo complesso, non otterrebbe il consenso della maggioranza dei cittadini. Questa difficoltà non è invero sfuggita al Consiglio di Stato, che si è posto il problema di un eventuale doppio voto: uno sulle varianti e uno, successivo, sul complesso (cfr. messaggio 17.11.1993 pag. 4) scartando tale ipotesi per timore del "coalizzarsi dei voti negativi ottenuti in sede di votazioni sulle varianti". La preoccupazione del Consiglio di Stato è sicuramente fondata. Una revisione globale a doppio turno con il sistema delle varianti rischierebbe fortemente di sfociare in un nulla di fatto, vanificando un processo di riforma lungo e laborioso e rendendo successivamente difficile la presentazione di un nuovo progetto modificato (con il pericolo di incorrere nuovamente in un insuccesso). Tuttavia, la formula della

votazione simultanea sulle varianti e sul complesso impedirebbe ai cittadini di pronunciarsi con piena conoscenza di causa proprio sul quesito essenziale, ossia sul risultato complessivo della revisione globale.

3. La Commissione ha pertanto ritenuto di mantenere il sistema attuale di revisione globale della Costituzione, che sottopone in votazione complessivamente un testo unico in contrapposizione al testo vigente. Questo sistema distingue chiaramente lo scopo della revisione globale, nel senso che essa non può costituire una somma aritmetica di revisioni parziali, ma deve essere una sintesi politica delle diverse aspettative dei cittadini, cioè il frutto di un confronto e di un compromesso pubblico tra le varie tendenze delle forze politiche e sociali del paese. Certamente, dovendo passare attraverso un voto complessivo, la riforma globale impedisce l'introduzione simultanea di disposizioni fortemente innovative in diversi settori, demandando a successive revisioni parziali la scelta sui temi più controversi. Ma, in questo modo, viene assicurata al testo costituzionale la sua funzione di legge fondamentale di tutti i cittadini, dotata di ampia rappresentatività e di consenso generale.
4. La Commissione ha inoltre escluso la possibilità di porre in votazione delle "questioni di principio" considerando che il rispetto della volontà popolare richiede che ci si pronunci su testi costituzionali precisi e concreti e non su principi generali, da precisare successivamente, che possono dare adito a interpretazioni opinabili. Questa decisione è peraltro conforme al nostro ordinamento, che impone già attualmente di elaborare le iniziative generiche prima di porle in votazione ed è in sintonia con la disposizione dell'art. 85.

Articolo 81 (84 M)

1. La Commissione ha aumentato il numero delle firme in sintonia con la proposta relativa all'iniziativa popolare in materia legislativa, introducendo contemporaneamente un termine di 60 giorni per la raccolta delle firme.
2. Lo stralcio dell'iniziativa dei comuni si basa sulle medesime motivazioni relative allo stralcio dell'iniziativa e del referendum in materia legislativa.

Articoli 82-88 (85 M-90 M)

Le modifiche sono redazionali a seguito delle modifiche relative agli articoli precedenti e di quelle relative agli art. 39 segg.

TITOLO X

Articoli 89-91 (91 M-93 M)

Vedi messaggio.

Articolo 92 (94 M)

La Commissione ha esaminato la critica del prof. *Aubert* (atti cit., pag. 19) relativa alla lex mitior che si basa sul principio (conforme alla giurisprudenza federale) che vanno applicate le norme più favorevoli all'esercizio dei diritti democratici (DTF 101 Ia 367). Tuttavia, un'aggiunta sarebbe pleonastica, non essendoci norme meno restrittive di quelle attuali nel progetto di revisione.

Articolo 93 (95 M)

Modifica redazionale. I funzionari a cui allude il messaggio sono infatti i funzionari giudiziari ed è quindi preferibile il termine di magistrati.

Per la Commissione speciale:

John Noseda, relatore
Adobati - Bergonzoli E. - Bernasconi -
Bonoli - Gendotti - Jelmini -
Lepori Colombo - Menghetti -

Mombelli - Righetti - Righinetti -
Verda - Zappa

Disegno di

revisione totale della Costituzione cantonale

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino

- visto il messaggio del 20 dicembre 1994 n. 4341 del Consiglio di Stato,
- visto il rapporto 9 giugno 1997 n. 4341 R della Commissione speciale Costituzione e diritti politici,

d e c r e t a :

I.

E' adottata la seguente

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

PREAMBOLO

Il popolo ticinese

- allo scopo di garantire la convivenza pacifica nel rispetto della dignità umana, delle libertà fondamentali e della giustizia sociale;
- convinto che questi ideali si realizzano in una comunità democratica di cittadini che ricercano il bene comune;
- fedele al compito storico di interpretare la cultura italiana nella Confederazione elvetica;
- cosciente che la responsabilità nei confronti delle generazioni future comporta il mantenimento degli equilibri della natura ed un uso della conoscenza umana rispettoso dell'uomo e dell'universo;

si dà la seguente COSTITUZIONE

TITOLO I - NATURA E SCOPO DEL CANTONE

Cantone Ticino

Articolo 1

¹Il Cantone Ticino è una repubblica democratica di cultura e lingua italiane.

²Il Cantone è membro della Confederazione svizzera e la sua sovranità è limitata soltanto dalla Costituzione federale.

Sovranità

Articolo 2

¹La sovranità del Cantone risiede nell'universalità dei cittadini ed è esercitata nei modi stabiliti dalla Costituzione.

Scopo

²Il voto del Cantone è dato dal popolo con la maggioranza dei voti validi.

Articolo 3 (4 M)

¹Il Cantone garantisce e attua la libertà e i diritti individuali e sociali di chi vive sul suo territorio, promuove la cultura, la solidarietà e il benessere economico e salvaguarda la propria identità e i valori ambientali.

²Gli interessi comuni sono perseguiti con la partecipazione di tutti.

Capitale

Articolo 4 (5 M)

La capitale del Cantone è Bellinzona ove hanno sede il Gran Consiglio e il Consiglio di Stato.

TITOLO II - DIRITTI FONDAMENTALI E DOVERI

Tutela della

Articolo 5 (6 M)

dignità umana

¹Il diritto alla vita è inerente alla persona umana e dev'essere protetto.

²La dignità umana è inviolabile.

Uguaglianza

³La pena di morte, la tortura e i trattamenti inumani o degradanti sono proibiti.

Articolo 6 (7 M)

¹Nessuno deve subire svantaggio o trarre privilegio per motivi di origine, razza, posizione sociale, convinzione religiosa, filosofica, politica o stato di salute.

²Donne e uomini sono uguali davanti alla legge.

Diritti individuali

³Per lavoro di pari valore donne e uomini ricevono retribuzione uguale.

Articolo 7 (8 M)

¹Ognuno ha il diritto di esprimere la propria personalità.

²Sono in particolare garantiti:

a) la libertà personale, l'integrità fisica e morale;

b) la libertà di coscienza e di religione;

c) la libertà d'opinione, di informazione e di stampa;

d) la tutela della sfera privata e dei dati personali;

e) la libertà di associazione, di riunione e di manifestazione pubblica;

f) il diritto di sciopero e di serrata;

g) la libertà di domicilio;

h) la proprietà;

i) l'attività economica nei limiti dell'interesse generale;

l) il diritto di petizione alle autorità e di ottenere risposta entro un termine ragionevole;

m) la libertà dei genitori di scegliere per i figli scuole diverse da quelle istituite dalle autorità pubbliche e di curarne l'educazione religiosa e morale secondo le proprie convinzioni, purché conformi ai requisiti fondamentali previsti dallo Stato in materia di istruzione.

³I diritti individuali, salvaguardata la loro essenza, possono essere limitati per legge, nel rispetto del principio della proporzionalità, soltanto se un interesse pubblico preponderante lo esige.

**Inviolabilità della
libertà personale**

⁴Nell'espressione delle libertà ideali la censura preventiva è vietata.
Articolo 8 (9 M)

¹La libertà personale, il domicilio e la segretezza di ogni comunicazione sono inviolabili.

²Nessuno può essere fermato, arrestato, perquisito, internato per motivi di sicurezza o limitato in qualsiasi modo nella libertà personale, se non nei casi e nelle forme previsti dalla legge.

Protezione giuridica

³Chiunque è colpito da un provvedimento privativo della libertà personale in base ad un'accusa di carattere penale deve essere sentito da un magistrato entro il giorno successivo al provvedimento, ha diritto di essere assistito da un legale e di rivolgersi ad un tribunale.

Articolo 9 (10 M)

¹Nessuno può essere sottratto al giudice stabilito dalla legge. I tribunali d'eccezione sono vietati.

²Ognuno può agire in giudizio a tutela dei propri diritti; il diritto alla difesa è inviolabile.

³Ognuno ha il diritto all'assistenza giudiziaria, gratuita per i meno abbienti, e di ottenere una decisione entro un termine ragionevole.

Cittadinanza

⁴Il Cantone risponde del danno materiale e morale derivante dall'ingiusta privazione della libertà personale.

Articolo 10 (11 M)

¹La cittadinanza comunale e quella cantonale sono conferite alle condizioni e nei modi fissati dalla legge.

Doveri

²L'acquisizione della cittadinanza deve essere agevolata in particolare per coloro che risiedono nel Cantone dalla nascita.

Articolo 11 (12 M)

Ognuno è tenuto ad adempiere ai doveri previsti dalla Costituzione e dalle leggi, a rispettare i diritti degli altri e a salvaguardare il diritto all'autodeterminazione delle generazioni future.

TITOLO III - DIRITTI E OBIETTIVI SOCIALI

Diritti sociali

Articolo 12 (13 M)

¹Ogni persona nel bisogno ha diritto ad un alloggio, ai mezzi necessari per condurre un'esistenza conforme alle esigenze della dignità umana e alle cure mediche essenziali.

Obiettivi sociali

²Ogni bambino ha il diritto di essere protetto, assistito e guidato. Egli ha pure diritto ad una formazione scolastica gratuita che risponda alle sue attitudini.

Articolo 13 (14 M)

¹Il Cantone provvede affinché:

a) ognuno possa sopperire ai suoi bisogni con un lavoro svolto in condizioni adeguate e retribuito con un salario che gli assicuri un tenore di vita

dignitoso, venga protetto dalle conseguenze della disoccupazione che non può essergli imputata e possa beneficiare di vacanze pagate;

- b) ognuno possa trovare un'abitazione adeguata a condizioni sopportabili;
- c) le donne possano beneficiare della necessaria sicurezza economica prima e dopo il parto;
- d) i bambini possano disporre di adeguate condizioni di sviluppo e le famiglie vengano sostenute nell'adempimento dei loro compiti;
- e) le aspirazioni e i bisogni dei giovani siano presi in considerazione;
- f) ognuno possa beneficiare di un'istruzione e di una formazione adeguata e possa perfezionarsi conformemente ai suoi desideri e alle sue attitudini;
- g) sia promossa l'occupazione ed ognuno possa scegliere liberamente la sua professione;
- h) ogni persona bisognosa di aiuto per ragioni di età, di infermità, di malattia o di handicap possa ricevere le cure necessarie e disporre di un sufficiente sostegno;
- i) l'ambiente naturale sia protetto dagli effetti nocivi e pregiudizievoli e preservato per le generazioni future.

²Il Cantone facilita l'informazione e ne assicura il pluralismo e promuove l'espressione artistica e la ricerca scientifica.

TITOLO IV - ORGANISMI SOCIALI

Compiti pubblici

Articolo 14 (15 M)

¹I compiti pubblici sono assolti dal Cantone, dai comuni e da altre corporazioni e istituzioni di diritto pubblico nei modi stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi.

Comune

²Il Cantone promuove la collaborazione e la solidarietà fra i comuni.

Articolo 15 (16 M)

1. garanzia

Il comune è un ente di diritto pubblico. La sua esistenza è garantita. Esso è autonomo nei limiti della Costituzione e delle leggi.

2. organizzazione

Articolo 16 (17 M)

¹Il comune ha quali organi l'Assemblea comunale e il Municipio; può istituire il Consiglio comunale secondo le norme previste dalla legge.

²L'Assemblea comunale è costituita dagli aventi diritto di voto in materia comunale.

³Il Municipio è l'organo che amministra e rappresenta il comune.

⁴Il diritto di iniziativa e di referendum è garantito dove esiste il Consiglio comunale.

3. elezione

Articolo 17 (18 M)

¹I membri del Municipio e del Consiglio comunale sono eletti con voto proporzionale per un periodo quadriennale.

²Il Municipio si compone di almeno tre membri compreso il Sindaco che lo presiede.

Consorzio

Articolo 18 (19 M)

di comuni

¹Il consorzio di comuni è un ente di diritto pubblico costituito per l'esercizio di

attività di pubblico interesse con statuto approvato dai comuni e dal Consiglio di Stato.

²Il Consiglio di Stato può costituire consorzi di comuni nei casi e nei limiti previsti dalla legge.

Articolo 19 (20 M)

Fusione e divisione

di comuni

¹I comuni non possono modificare i loro confini, fondersi con altri comuni, dividersi senza il consenso dei loro cittadini e l'approvazione del Gran Consiglio.

²Il Cantone favorisce la fusione dei comuni.

³Il Gran Consiglio può decidere la fusione di due o più comuni o la modifica dei loro confini, alle condizioni previste dalla legge.

Distretti

Articolo 20 (21 M)

La legge determina il numero, l'estensione e i compiti dei distretti, tenendo conto del territorio, della popolazione e del decentramento amministrativo e giudiziario.

Patriziato

Articolo 21 (22 M)

¹Il patriziato è un ente di diritto pubblico, proprietario di beni di uso comune. Esso è autonomo nei limiti fissati dalla legge.

²Il Cantone favorisce la collaborazione del patriziato con i comuni e con altri enti per l'utilizzazione razionale dei beni patriziali nell'interesse comune.

Vigilanza

Articolo 22 (23 M)

I comuni, i consorzi di comuni, i patriziati e gli altri enti di diritto pubblico soggiacciono alla vigilanza del Cantone. La legge ne disciplina le modalità ed i limiti.

Comunità

Articolo 23 (24 M)

religiose

¹La Chiesa cattolica apostolica romana e la Chiesa evangelica riformata hanno la personalità di diritto pubblico e si organizzano liberamente.

²La legge può conferire la personalità di diritto pubblico ad altre comunità religiose.

Partiti

Articolo 24 (27 M)

Il Cantone riconosce la funzione pubblica dei partiti politici e ne favorisce l'attività.

Sindacati e organiz-

Articolo 25 (28 M)

zazioni economiche

Il Cantone riconosce la funzione sociale dei sindacati e delle organizzazioni economiche e professionali e ne favorisce l'attività.

e professionali

TITOLO V - DIRITTI E DOVERI POLITICI

Diritti politici **Articolo 26** (30 M)

1. organizzazione ed esercizio ¹Ogni svizzero domiciliato nel Cantone acquista i diritti politici a diciotto anni compiuti, in conformità della Costituzione e delle relative leggi.

2. diritto di voto ²E' escluso dai diritti politici l'interdetto per infermità o debolezza mentali.
Articolo 27 (31 M)

¹Il diritto di voto è il diritto di partecipare alle votazioni ed elezioni cantonali e comunali.

²Esso comprende il diritto di sottoscrivere le domande di iniziativa e di referendum.

3. eleggibilità ³Il diritto di voto si esercita nel comune di domicilio, salvo eccezioni stabilite dalla legge.
Articolo 28 (32 M)

¹E' eleggibile a membro di un'autorità cantonale e comunale chi ha il diritto di voto a livello federale.

²I motivi di esclusione sono stabiliti dalla legge.

³La legge stabilisce se ed entro quali termini l'eletto non domiciliato nel rispettivo circondario deve prendervi domicilio.

4. ticinesi **Articolo 29** (33 M)

all'estero Il ticinese all'estero acquista i diritti politici a diciotto anni compiuti. La legge ne disciplina l'esercizio.

Segretezza **Articolo 30** (35 M)

¹Il segreto del voto è inviolabile.

Dovere di votare ²La legge provvede a impedire il controllo per garantire la libertà del cittadino
Articolo 31 (36 M)

Dovere di accettare la carica La partecipazione alle votazioni e alle elezioni è un dovere civico.
Articolo 32 (37 M)

¹Ogni eletto dal popolo ad una carica pubblica ha il dovere di accettarla.

Informazione e agevolazione del voto ²La legge può rendere obbligatoria l'accettazione.
Articolo 33 (38 M)

¹Le autorità provvedono ad informare i cittadini sugli oggetti in votazione.

²L'esercizio del diritto di voto deve essere agevolato.

TITOLO VI - ELEZIONI, INIZIATIVA POPOLARE E REFERENDUM

Elezioni popolari **Articolo 34** (39 M)

¹Sono eletti dal popolo in un unico circondario costituito dall'intero Cantone:

a) la Costituente;

- b) il Gran Consiglio;
- c) il Consiglio di Stato;
- d) i deputati al Consiglio degli Stati;
- e) i deputati al Consiglio nazionale.

²Il giudice di pace è eletto dal popolo nel circondario elettorale corrispondente alla giurisdizione.

³Sono eletti dal popolo nel Comune:

- a) il Consiglio comunale;
- b) il Municipio;
- c) il Sindaco.

Articolo 35 (40 M)

Elezioni di

competenza del

Gran Consiglio

¹Sono eletti dal Gran Consiglio, previo concorso:

- a) i giudici del Tribunale d'appello;
- b) il Presidente dei Giudici dell'istruzione e dell'arresto e i Giudici dell'istruzione e dell'arresto;
- c) il Procuratore generale e i Procuratori pubblici;
- d) i Pretori;
- e) i Presidenti e i membri dei Tribunali delle espropriazioni;
- f) il Magistrato dei minorenni;
- g) i membri di sua competenza del Consiglio della magistratura;
- h) i giurati federali e cantonali.

²Per le funzioni previste al cpv. 1, lett. da a) a f), l'elezione avviene previo concorso e dopo che una Commissione di esperti indipendenti, nominata dal Gran Consiglio, ha esaminato e preavvisato le nuove candidature.

Iniziativa popolare

Articolo 36 (41 M)

legislativa

¹Diecimila cittadini aventi diritto di voto possono, in ogni tempo, presentare al Gran Consiglio una domanda di iniziativa in materia legislativa.

1. principio

²Con la domanda di iniziativa si può proporre al Gran Consiglio l'accettazione, l'elaborazione, la modificazione o l'abrogazione di una legge o di un decreto

legislativo.

³La raccolta delle firme deve avvenire entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione nel Foglio ufficiale della domanda di iniziativa.

2. ricevibilità

Articolo 37 (nuovo)

Se il numero di firme è raggiunto, il Gran Consiglio esamina preliminarmente la ricevibilità della domanda di iniziativa, verificandone la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità.

3. forma della

Articolo 38 (42 M)

domanda

¹La domanda di iniziativa popolare può essere presentata in forma elaborata o generica.

²Nel primo caso, se non è accolta dal Gran Consiglio, la domanda viene sottoposta al voto popolare. Nel secondo caso, il Gran Consiglio è tenuto a elaborare il progetto nel senso della domanda.

³Il Gran Consiglio può sottoporre contemporaneamente un controprogetto sulla stessa materia. In ogni caso l'iniziativa può essere ritirata.

4. procedura

Articolo 39 (43 M)

per il voto

Se all'iniziativa popolare il Gran Consiglio contrappone un proprio progetto, i cittadini aventi diritto di voto devono decidere, in un'unica votazione, se preferiscono l'iniziativa o il controprogetto rispetto al diritto vigente; hanno pure la facoltà di accettare o respingere entrambe le proposte e di esprimere la loro preferenza nel caso in cui iniziativa e controprogetto vengano accettati.

Referendum

Articolo 40 (45 M)

facoltativo

Sottostanno al voto popolare se richiesto nei trenta giorni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale da almeno settemila cittadini aventi diritto di voto:

a) le leggi e i decreti legislativi di carattere obbligatorio generale;

b) gli atti che comportano una spesa unica superiore a

fr. 1'000'000.-- o una spesa annua superiore a

fr. 250'000.-- per almeno quattro anni;

c) gli atti di adesione a una convenzione di diritto pubblico di carattere legislativo.

Clausola d'urgenza

Articolo 41 (46 M)

¹Le leggi e i decreti legislativi di carattere obbligatorio generale, giudicati di natura urgente, entrano immediatamente in vigore se lo decide la maggioranza dei membri del Gran Consiglio.

²L'atto urgente perde la sua validità dopo un anno dalla sua entrata in vigore e non può essere rinnovato in via d'urgenza.

Revoca del

Articolo 42 (47 M)

Consiglio di Stato

¹Quindicimila cittadini aventi diritto di voto possono presentare al Gran Consiglio la domanda di revoca del Consiglio di Stato.

²La domanda di revoca non può essere presentata prima che sia trascorso un anno né dopo trascorsi tre anni dall'elezione integrale.

³La raccolta delle firme deve avvenire entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione sul Foglio ufficiale della domanda di revoca.

Norme di applicazione

Articolo 43 (48 M)

La legge stabilisce le norme di applicazione in materia di votazioni ed elezioni, di iniziativa, di referendum e di revoca del Consiglio di Stato.

Votazione

Articolo 44 (nuovo)

Le votazioni in materia di iniziativa, di referendum e di revoca del Consiglio di Stato devono aver luogo entro sessanta giorni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda, rispettivamente dalla conclusione delle deliberazioni del Gran Consiglio.

TITOLO VII - RELAZIONI CON LA CONFEDERAZIONE, I CANTONI E I PAESI LIMITROFI

Relazioni con la

Articolo 45 (49 M)

Confederazione

¹Il Cantone partecipa con impegno solidale alla realizzazione degli interessi comuni della Confederazione e dei Cantoni.

e i Cantoni

²A questo fine il Consiglio di Stato cura le relazioni con i deputati ticinesi alle Camere federali.

Deputati al

Articolo 46 (50 M)

Consiglio degli Stati

I deputati al Consiglio degli Stati sono eletti ogni quattro anni contemporaneamente ai deputati al Consiglio nazionale, con la maggioranza assoluta al primo turno

Cooperazione

Articolo 47 (51 M)

**transfrontaliera
Mandato alle**

Il Cantone agevola e promuove la cooperazione transfrontaliera.

Articolo 48 (nuovo)

autorità

Nelle relazioni con la Confederazione, con gli altri Cantoni e con i Paesi limitrofi, le autorità promuovono l'identità, gli obiettivi sociali e gli interessi economici del Cantone.

TITOLO VIII - AUTORITÀ

A. Norme comuni

Separazione

Articolo 49 (52 M)

dei poteri

L'autorità in quanto non riservata al popolo è esercitata dai tre poteri, tra loro distinti e separati, il Legislativo, l'Esecutivo il Giudiziario.

Elezioni

Articolo 50 (53 M)

L'elezione del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato ha luogo contemporaneamente ogni quattro anni, nel mese di aprile, nel giorno stabilito dal Consiglio di Stato.

Organizzazione

Articolo 51 (54 M)

La legge regola l'organizzazione dei tre poteri e i rapporti tra Gran Consiglio e Consiglio di Stato.

Incompatibilità

Articolo 52 (55 M)

¹Nessuno può essere contemporaneamente Consigliere di Stato, deputato al Gran Consiglio, magistrato dell'ordine giudiziario. Il Giudice di pace può essere membro del Gran Consiglio.

²I Consiglieri di Stato e i magistrati dell'ordine giudiziario non possono essere

contemporaneamente membri del Consiglio degli Stati o del Consiglio nazionale, né membri di un Municipio. I Consiglieri di Stato non possono inoltre essere membri di un Consiglio comunale.

³La legge definisce le funzioni di impiego pubblico cantonale compatibili con la carica di deputato al Gran Consiglio.

⁴La legge regola le incompatibilità per parentela, mandato o professione per i membri delle autorità.

Esclusione

Articolo 53 (56 M)

e ricusa

¹Ogni membro di autorità deve astenersi dal suo ufficio qualora l'indipendenza o l'imparzialità è compromessa.

Informazione

²La legge regola i motivi di esclusione e di ricusa.

Articolo 54 (57 M)

Ogni autorità informa adeguatamente sulla propria attività. Non devono essere lesi interessi pubblici o privati preponderanti.

B. Potere legislativo

Gran Consiglio

Articolo 55 (58 M)

¹Il Gran Consiglio di novanta membri è l'autorità legislativa del Cantone.

²Esso esercita l'alta vigilanza sul Consiglio di Stato e sui tribunali ed esercita gli attributi della sovranità che la Costituzione non riserva esplicitamente ad altra autorità.

Elezione

Articolo 56 (59 M)

¹Il Gran Consiglio è eletto in un unico circondario con il sistema proporzionale con facoltà ai partiti di garantire la rappresentanza regionale.

Competenze

²La legge ne disciplina le modalità.

Articolo 57 (60 M)

¹Il Gran Consiglio:

- a) stabilisce la sua organizzazione e le modalità per le discussioni e le decisioni;
- b) verifica i poteri dei suoi membri;
- c) adotta, modifica o respinge i progetti di legge e di decreto legislativo;
- d) autorizza il prelevamento delle imposte e le spese;
- e) decide i programmi attribuitigli per legge, esamina quelli elaborati dal Consiglio di Stato e ne verifica l'attuazione;
- f) stabilisce, su proposta del Consiglio di Stato, il bilancio preventivo delle entrate e delle spese del Cantone;
- g) esamina ogni anno l'amministrazione e i conti del Cantone su rapporto del Consiglio di Stato, e li approva;
- h) si fa render conto dal Consiglio di Stato dell'esecuzione delle leggi, dei decreti e dei regolamenti;
- i) autorizza o ratifica l'alienazione e la concessione dei beni cantonali, in quanto la legge non le demanda al Consiglio di Stato;

- l) fissa la retribuzione ai magistrati e ai dipendenti;
- m) procede alle nomine che gli sono attribuite dalla Costituzione e dalle leggi;
- n) destituisce dalla carica il membro del Consiglio di Stato che venisse a trovarsi in condizioni di ineleggibilità;
- o) esercita il diritto di amnistia e di grazia;
- p) esercita i compiti giurisdizionali attribuitigli dalla legge;
- q) approva le convenzioni di diritto pubblico di carattere legislativo e quelle che comportano una spesa soggetta a referendum;
- r) esercita i diritti d'iniziativa e referendum che la Costituzione federale attribuisce al Cantone.

²A ciascun membro del Gran Consiglio spetta il diritto di iniziativa in materia legislativa.

Sedute

Articolo 58 (61 M)

¹Il Gran Consiglio è convocato dal Consiglio di Stato in seduta costitutiva entro trenta giorni dalla data dell'elezione.

²Il presidente convoca il Gran Consiglio quando lo richiede il regolare svolgimento delle funzioni e quando lo domandano il Consiglio di Stato o almeno trenta deputati.

Presidenza

Articolo 59 (62 M)

Il Gran Consiglio nomina nel mese di maggio il presidente, che sta in carica un anno e non è immediatamente rieleggibile.

Deliberazioni

Articolo 60 (63 M)

Il Gran Consiglio può discutere e decidere solo se è presente la maggioranza assoluta dei suoi membri.

Pubblicità

Articolo 61 (64 M)

Le sedute del Gran Consiglio sono pubbliche.

Seconda

Articolo 62 (65 M)

deliberazione

¹Se il Consiglio di Stato non ha dato l'adesione alla legge o al decreto legislativo, il Gran Consiglio procede ad una seconda deliberazione.

²Il Consiglio di Stato ha la facoltà di presentare le sue osservazioni entro un termine massimo di tre mesi.

C. Potere esecutivo

Consiglio di Stato

Articolo 63 (66 M)

¹Il Consiglio di Stato di cinque membri è l'autorità governativa ed esecutiva del Cantone.

²Esso dirige collegialmente gli affari cantonali in base alle competenze previste dalla Costituzione e dalle leggi.

Elezione

Articolo 64 (67 M)

¹Il Consiglio di Stato è eletto in un unico circondario con il sistema proporzionale.

²La ripartizione dei seggi fra i gruppi si effettua in base al quoziente risultante dalla divisione della somma dei voti validi ottenuti dai singoli gruppi per il numero dei seggi da assegnare aumentato di uno

³Ad ogni gruppo sono assegnati tanti seggi quante volte il quoziente è contenuto nel totale dei suoi voti.

⁴I seggi restanti sono ripartiti dividendo il numero dei voti ottenuti da ogni gruppo per quello dei seggi già assegnatigli aumentato di uno, ritenuto:

- a) che al gruppo che ottiene il maggior quoziente è assegnato un ulteriore seggio;
- b) che l'operazione va ripetuta fino alla ripartizione di tutti i seggi.

⁵La legge regola le modalità dell'elezione nel caso di una vacanza durante il periodo amministrativo, in particolare se un gruppo non propone il subentrante quando la lista dei candidati è esaurita.

Ineleggibilità

Articolo 65 (nuovo)

Sono ineleggibili i cittadini condannati alla pena di reclusione o di detenzione per crimini o delitti contrari alla dignità della carica o nei confronti dei quali sia stato rilasciato un atto di carenza di beni o la dichiarazione di fallimento.

Sedute

Articolo 66 (68 M)

Le sedute del Consiglio di Stato non sono pubbliche, salvo i casi previsti dalla legge.

Organizzazione

Articolo 67 (69 M)

¹Il Consiglio di Stato nomina annualmente tra i suoi membri un presidente e un vicepresidente non immediatamente rieleggibili.

²Per ogni decisione del Consiglio di Stato occorre la maggioranza assoluta dei suoi membri; per ogni revoca, sospensione o modifica di atti individuali e concreti occorre il voto concorde di almeno quattro membri.

³I Consiglieri di Stato non possono astenersi dal voto.

⁴Il Consiglio di Stato organizza ed esercita l'attività per mezzo dei Dipartimenti e delle altre istanze subordinate.

⁵La legge regola il diritto di ricorso contro le decisioni del Consiglio di Stato, dei Dipartimenti e delle altre istanze subordinate.

Competenze

Articolo 68 (70 M)

Il Consiglio di Stato, riservati i diritti del popolo e del Gran Consiglio:

- a) pianifica l'attività del Cantone e provvede a realizzarne i programmi;
- b) cura l'esecuzione delle leggi federali e cantonali e delle decisioni del Gran Consiglio; emana le necessarie norme mediante decreti esecutivi, regolamenti, risoluzioni o altre disposizioni;
- c) amministra le finanze ed i beni del Cantone e presenta annualmente i conti consuntivi e preventivi;
- d) dirige l'amministrazione cantonale e ne fa rapporto ogni anno al Gran Consiglio;
- e) nomina i dipendenti e le persone incaricate di una funzione pubblica cantonale, salvo diversa disposizione della Costituzione o della legge;

- f) vigila sulle autorità dei comuni e degli altri enti pubblici e ne coordina l'attività nei limiti fissati dalla legge;
- g) assicura l'ordine pubblico;
- h) rappresenta il Cantone nei confronti della Confederazione, degli altri Cantoni e di ogni altra autorità;
- i) risponde alle consultazioni promosse dalla Confederazione e può sottoporre gli oggetti di particolare importanza al Gran Consiglio.

Attività legislativa

Articolo 69 (72 M)

¹Il Consiglio di Stato ha l'iniziativa per modificare la Costituzione e per presentare progetti di legge e di decreto legislativo

²Esso può avvalersi di periti o speciali commissioni e consultare i comuni, i partiti politici ed altre organizzazioni. Chiunque può inoltrare osservazioni.

³E' facoltà del Consiglio di Stato di ritirare un suo progetto prima della definitiva accettazione del Gran Consiglio.

Presenza in

Articolo 70 (73 M)

Gran Consiglio

Il Consiglio di Stato assiste al completo o per delegazione alle sedute del Gran Consiglio.

D. Potere giudiziario

Tribunali

Articolo 71 (74 M)

¹I tribunali esercitano il potere giudiziario.

²Essi decidono in modo indipendente e sono vincolati dalla legge; essi non possono applicare norme cantonali che fossero contrarie al diritto federale o alla Costituzione cantonale.

Giurisdizione

Articolo 72 (75 M)

I tribunali hanno giurisdizione in materia civile, penale e amministrativa. A un tribunale possono essere affidate più giurisdizioni.

Tribunali civili

Articolo 73 (76 M)

¹La giurisdizione civile è esercitata:

- a) dai Giudici di pace;
- b) dai Pretori;
- c) dal Tribunale d'appello.

²Le controversie di diritto commerciale, del lavoro e di locazione possono dalla legge essere attribuite ad altri tribunali.

Tribunali penali

Articolo 74 (77 M)

¹La giurisdizione penale è esercitata:

- a) dal Tribunale penale di prima istanza;
- b) dal Tribunale penale di seconda istanza;

c) dal Magistrato dei minorenni.

²La legge disciplina la partecipazione dei giurati.

³La legge può attribuire a magistrati giudiziari ed altre autorità giudiziarie competenze per decisioni di prima istanza e ad autorità amministrative competenze in materia di multe.

Tribunali

Articolo 75 (78 M)

amministrativi

¹La giurisdizione amministrativa è esercitata:

a) dal Tribunale amministrativo;

b) dal Tribunale delle assicurazioni;

c) dal Tribunale fiscale;

d) dal Tribunale delle espropriazioni;

e) dal Tribunale della pianificazione.

²Le decisioni di prima istanza possono essere affidate ad autorità amministrative.

³La legge stabilisce l'autorità che decide i conflitti di competenza in materia di diritto amministrativo.

Inchieste giudiziarie

Articolo 76 (79 M)

e pubblica accusa

La legge affida a magistrati il compito di esperire l'inchiesta giudiziaria e di rappresentare la pubblica accusa.

Consiglio della

Articolo 77 (80 M)

magistratura

¹La vigilanza sui magistrati è esercitata dal Consiglio della magistratura che ne riferisce al Gran Consiglio.

²Esso si compone di sette membri eletti secondo le modalità stabilite dalla legge.

Organizzazione

Articolo 78 (81 M)

e requisiti

La legge stabilisce l'organizzazione giudiziaria, le competenze, le procedure, i requisiti di formazione professionale e l'età massima per i magistrati.

Periodo di nomina

Articolo 79 (82 M)

ed elezione

¹Il periodo di nomina dei magistrati è di sei anni.

²I giudici di pace sono eletti con il sistema maggioritario nei circondari uninominali e con il sistema proporzionale negli altri casi.

³La legge regola le nomine di competenza del Gran Consiglio.

TITOLO IX - REVISIONE DELLA COSTITUZIONE

Principio

Articolo 80 (83 M)

¹La Costituzione può essere modificata in ogni tempo totalmente o parzialmente.

²Il progetto di riforma parziale può contenere su singoli oggetti al massimo due

varianti.

³Ogni revisione della Costituzione deve essere approvata in votazione popolare.

Revisione totale: **Articolo 81** (84 M)

1. Proposta

¹La revisione totale della Costituzione può essere proposta:

- a) dal Consiglio di Stato;
- b) dal Gran Consiglio, con il voto della maggioranza dei suoi membri;
- c) da almeno dodicimila cittadini aventi diritto di voto.

²La raccolta delle firme deve avvenire entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione nel Foglio ufficiale della domanda di iniziativa.

2. Procedura **Articolo 82** (85 M)

¹Quando la proposta è di iniziativa popolare o del Gran Consiglio i cittadini aventi diritto di voto devono preliminarmente decidere, in un'unica votazione, se vogliono la revisione totale e se il progetto deve essere elaborato dal Gran Consiglio oppure dalla Costituente.

²L'iniziativa popolare per la revisione totale può essere ritirata sino allo svolgimento della votazione preliminare.

³La Costituente viene eletta entro sei mesi nei modi stabiliti per la nomina del Gran Consiglio, con uguale numero di deputati, e resta in carica al massimo due anni.

⁴Consiglio di Stato e Gran Consiglio applicano la procedura prevista per la legislazione cantonale.

Revisione parziale **Articolo 83** (86 M)

1. per iniziativa del

¹La revisione parziale della Costituzione per iniziativa del Consiglio di Stato o del Gran Consiglio avviene secondo la procedura prevista per la legislazione cantonale.

Consiglio di Stato o

o del Gran Consiglio

²La revisione parziale della Costituzione può essere chiesta da almeno dodicimila cittadini aventi diritto di voto, secondo la procedura stabilita dalla legge.

2. per iniziativa del

popolo

³La revisione parziale deve limitarsi ad un campo normativo unitario; può comprendere più disposizioni.

⁴La raccolta delle firme deve avvenire entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione nel Foglio ufficiale della domanda di iniziativa.

3. Ricevibilità **Articolo 84** (nuovo)

Se il numero di firme è raggiunto, il Gran Consiglio esamina preliminarmente la ricevibilità della domanda di iniziativa, verificandone la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità.

4. Forma della **Articolo 85** (87 M)

iniziativa popolare

¹La domanda di iniziativa popolare può essere presentata in forma elaborata o generica.

²Nel primo caso, la domanda viene sottoposta al voto popolare; il Gran

Consiglio può sottoporre contemporaneamente un controprogetto sulla stessa materia.

³Nel secondo caso, il Gran Consiglio è tenuto a elaborare, nel senso della domanda, il progetto da sottoporre al voto popolare; esso può sottoporre un controprogetto sulla stessa materia

⁴L'iniziativa per la revisione parziale può essere ritirata.

5. Procedura con

Articolo 86 (88 M)

controprogetto

Se all'iniziativa popolare per la revisione parziale il Gran Consiglio contrappone un proprio progetto, i cittadini aventi diritto di voto devono decidere, in un'unica votazione, se preferiscono l'iniziativa o il controprogetto rispetto al diritto vigente; hanno pure la facoltà di accettare o respingere entrambe le proposte e di esprimere la loro preferenza nel caso in cui iniziativa e controprogetto vengano accettati.

Termini

Articolo 87 (89 M)

¹Nel caso di revisione totale, l'autorità designata deve allestire il progetto entro cinque anni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale dei risultati della votazione preliminare.

²Nel caso di revisione parziale, il Gran Consiglio deve concludere le deliberazioni entro due anni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda d'iniziativa popolare o dalla presentazione del messaggio relativo del Consiglio di Stato.

Votazione

Articolo 88 (90 M)

Le votazioni in materia di iniziativa costituzionale devono aver luogo entro sessanta giorni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda rispettivamente dalla conclusione delle deliberazioni del Gran Consiglio o della Costituente.

TITOLO X - NORME TRANSITORIE E FINALI

Entrata in vigore

Articolo 89 (91 M)

¹La Costituzione entra in vigore il primo gennaio dell'anno successivo a quello dell'approvazione del popolo.

²Da questa data la Costituzione della Repubblica e Cantone del Ticino del 4 luglio 1830, riordinata il 29 ottobre 1967, è abrogata.

Validità del

Articolo 90 (92 M)

diritto attuale

¹Il diritto in vigore mantiene la propria validità. Le norme materialmente contrarie alla Costituzione decadono

²Le norme adottate secondo una procedura non più prevista dalla Costituzione rimangono in vigore. La loro modificazione soggiace alla nuova procedura.

Nuovo diritto

Articolo 91 (93 M)

¹L'adeguamento del diritto alla Costituzione avviene nel termine di cinque anni dall'entrata in vigore.

²Entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione il Consiglio di Stato informa il Gran Consiglio con un rapporto sulle necessarie modifiche legislative. Il Gran Consiglio lo discute.

Iniziative popolari

Articolo 92 (94 M)

Iniziative depositate e referendum promossi contro leggi e decreti legislativi

e referendum

approvati prima dell'entrata in vigore della Costituzione sono regolati dal vecchio diritto.

**facoltativi
Autorità e**

Articolo 93 (95 M)

magistrati

Il vecchio diritto regola la durata in carica di autorità e magistrati nonché la loro sostituzione fino alla scadenza del periodo di elezione o di nomina.

II.

La presente Costituzione, se accolta in votazione popolare ed ottenuta la garanzia dell'Assemblea federale, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino