

RAPPORTO
della Commissione della Legislazione
sul messaggio 9 luglio 1965 concernente il riordinamento
della Costituzione cantonale

(del 16 gennaio 1967)

La cronistoria dell'atto legislativo in esame è la seguente: i deputati al Gran Consiglio on. Olgiati, on. Agostinetti, on. B. Bernasconi, on. Lafranchi, on. Pelli, on. Verda, presentavano, nella seduta del Gran Consiglio del 26 giugno 1961, una mozione che aveva per fine di provvedere al riordino della Costituzione cantonale vigente.

Il Consiglio di Stato, con suo messaggio al Gran Consiglio 8 luglio 1965, accoglieva la mozione. I mozionanti miravano, come risulta dalla mozione, a sollecitare il Consiglio di Stato « a prendere quelle misure che reputava necessarie secondo il suo prudente criterio affinché la legge fondamentale dello Stato sia riprodotta ufficialmente nel suo testo valido, con le modifiche legalmente intervenute ».

I deputati mozionanti constatavano che il testo vigente « presenta gravi lacune »: 1) « non sono state ad esempio trascritte nel testo norme costituzionali ancora in vigore »: così che per alcune norme « vi è un vuoto giuridico »: un vuoto giuridico « che non può non far nascere che pericolo ». I mozionanti sono stati soprattutto intenti a sollecitare il riordino della Costituzione allo scopo di conferire alla stessa una sua particolare chiarezza di forma tale « che tutto il popolo la possa comprendere ».

Il Consiglio di Stato, a sua volta indirizzato a sollecitare un testo costituzionale accertato alle fonti di diritto, dava seguito alla mozione nominando, il 27 settembre 1961, una Commissione di periti. La Commissione risultava composta dai signori Dr. h.c. Giuseppe Lepori, con le funzioni di presidente, avv. dr. Antonio Antognini, avv. dr. Ferruccio Bolla, dr. Alessandro Crespi, in allora segretario del Dipartimento dell'interno, on. avv. dr. Luigi Furger, Giudice di appello in allora, avv. dr. Libero Olgiati, avv. Ettore Ongaro. La Commissione risultava composta, dunque, di giuristi e di uomini politici di chiara fama.

Il Consiglio di Stato dava alla Commissione dei periti il seguente mandato: a) « di precisare se, allo scopo di disporre un testo costituzionale chiaro, logico e privo di incertezze, convenga procedere alla elaborazione di un nuovo testo unico » o se invece convenisse « procedere ad una revisione formale della Costituzione ». Il Consiglio di Stato a sua volta prevedeva la revisione formale. I lavori preparatori della Commissione, conclusi e definiti, sono stati consegnati al Consiglio di Stato a fine marzo 1963. La Commissione aveva deciso per la revisione formale totale della Costituzione. I lavori, che hanno dato vita al Rapporto e al Progetto di revisione formale, sono risultati testi di alto livello per ragioni di buona dottrina, per validità di metodo prescelto ossequiato nella valutazione delle singole norme, per diligenza di indagine. Il mandato è stato ossequiato e definito nei limiti prestabiliti dal Consiglio di Stato.

I periti procedettero nella elaborazione del rapporto e del progetto secondo valutazioni di diritto in sé, di diritto positivo, nulla di nulla concedendo a considerazioni estranee al diritto ed al mandato avuto. Si tratta di lavori preparatori atti a fare provvida giurisprudenza anche per le efficaci note interpretative e mezzo di interpretazione agevole per intendere quello che è stato il metodo giu-

ridico scelto dagli ordinatori. Lo studio dei periti attesta dunque un contributo di lavoro esplicativo ed interpretativo non inferiore a quello compiuto egregiamente ad esempio da Luigi Colombi e da Angelo Tarchini nei rispettivi lavori conseguiti in sede di testi ordinati in materia costituzionale.

La Commissione della Legislazione approva il rapporto, il progetto di revisione totale formale della Costituzione vigente e approva il Decreto legislativo inerente. La Commissione propone invece al Gran Consiglio un suo emendamento, come risulterà in procedendo, per quanto attiene alla prestazione del giuramento o della presentazione solenne dei membri del Consiglio di Stato e del Tribunale di appello.

PROCEDURA PARLAMENTARE

La procedura parlamentare indicata dai periti, parte IV del rapporto, pagina 113 e segg., si conclude mediante un decreto legislativo — pag. 120 — del seguente testuale tenore :

« Decreto legislativo che approva il riordinamento della Costituzione 4 luglio 1830 della Repubblica e Cantone del Ticino del »

Segue il decreto.

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino visto il messaggio no. del Consiglio di Stato concernente la revisione formale della Costituzione

decreta :

Art. 1. — Il testo riordinato della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830 è approvato.

Esso sarà sottoposto alla votazione popolare obbligatoria per l'accettazione o il rifiuto, conformemente all'art. 7 della riforma costituzionale del 24 febbraio 1946.

Art. 2. — Il testo riordinato entrerà in vigore con l'accettazione popolare ».

L'ordine procedurale parlamentare proposto dai periti, ordine che la Commissione della Legislazione approva, aderendo, segue la procedura parlamentare adottata dal Gran Consiglio di Ginevra in sede di revisione formale generale della Costituzione della Repubblica e Cantone di Ginevra. La Costituzione fa data dal 24 maggio 1847. L'atto legislativo ginevrino è stato chiamato « *mise à jour* » : *mise à jour* — documenta il testo costituzionale — *le 7 novembre 1958*. Si trattava di una revisione eguale a questa ora in esame : una revisione formale totale della Costituzione. Il cancelliere della Repubblica e Cantone di Ginevra, interrogato in proposito dal relatore di questa Commissione per quanto attiene alla forma di revisione prescelta, rispondeva, con lettera ufficiale 30 marzo 1966, lettera che si allega agli atti di questa Commissione.

Dalla comunicazione risultava che la Carta costituzionale ginevrina aveva fatto oggetto dei seguenti studi conseguenti le nuove sistematiche :

- redistribution des articles en vue d'une meilleure systématique ;
- élimination des dispositions tombées en désuétude ;
- élimination des dispositions transitoires ayant perdu tout intérêt ;
- incorporation dans le texte des 22 lois constitutionnelles, adoptées depuis l'entrée en vigueur de la constitution jusqu'à la mise à jour.

I periti ticinesi, nel corso dei rispettivi lavori antecedenti a questi della Commissione della Legislazione, avevano di già esaminata la procedura ginevrina come esplicitamente risulta dal rapporto. I periti si sono preoccupati di stabilire se la procedura parlamentare ginevrina convenisse giuridicamente agli ordinamenti ticinesi. La Commissione precisa nel rapporto (pag. 118) « conviene prospettare una via di mezzo », cioè la seguente :

« Il Gran Consiglio incaricato dal Consiglio di Stato di un disegno di adeguamento della Costituzione, lo sottopone alla procedura ordinaria prevista per i disegni di legge e lo rimette per preavviso, unitamente al progetto legislativo, ad una Commissione parlamentare che avrà il diritto e l'obbligo di esaminarlo per quelle decisioni che riterrà più opportune ».

« Per contro — continua il rapporto — il Gran Consiglio sarà chiamato a dare al testo riordinato soltanto l'approvazione globale, concessa e constatata da analogo dispositivo del Decreto legislativo ».

Per quanto attiene all'approvazione globale, rispettati, evidentemente, gli emendamenti che il Gran Consiglio fosse per suggerire, non è tale procedura nuova in sede parlamentare ticinese. Già altre volte il Gran Consiglio ha ritenuto di votare globalmente — avverte il rapporto — prescindendo dall'esame di ogni articolo, se determinate leggi lo consentono. La natura esatta dell'atto legislativo in esame, questo atto di revisione formale della Costituzione, è atto di adeguamento nell'ordine dei testi unici coordinati. Ma, a differenza di questo, l'atto di trattazione sarà sottoposto alla votazione popolare acquistando così un suo comando di imperio anche per quanto attiene al complesso.

La Commissione dei periti, nel corso dell'esame della procedura parlamentare scelta e suggerita, fa capo ai testi legislativi vigenti. L'approvazione in blocco è legittimata dalla prassi, come anche assevera il rapporto. Testualmente : « Nè a questo modo di procedere ostano le norme del Regolamento del Gran Consiglio stesso, in quanto è generalmente ammesso ch'esse non abbiano valore assoluto e rigido e che il Parlamento può, in casi particolari, attuare inflessioni e regole ». La Commissione dei periti richiama in proposito, allo scopo di avvalorare la procedura parlamentare indicata, l'autorità stessa del sovrano potere legislativo : esempio tipico — documenta il rapporto — è stato quello relativo all'adattamento del Codice di procedura civile 24 giugno 1924. La Commissione della Legislazione, presieduta in tale occasione dall'on. Arnaldo Bolla, decideva di approvare in blocco il Codice riveduto e proponeva l'approvazione di un decreto che autorizzasse il Consiglio di Stato a pubblicarlo nel testo annesso al decreto stesso. I periti citano testualmente, mediante nota, l'estratto in materia dei verbali del Gran Consiglio, sessione ordinaria primaverile 1924. I periti hanno esaminato questo problema con l'abituale attenzione e citano a suffragio, inoltre, l'autorità del costituzionalista svizzero Giacometti.

La Commissione della Legislazione approva a sua volta la procedura parlamentare prospettata dalla Commissione dei periti. Una tale procedura, questa d'approvazione in blocco del progetto, dovrà ottenere il consenso del Gran Consiglio.

I LAVORI DELLA COMMISSIONE DELLA LEGISLAZIONE

- 1) I lavori della Commissione della Legislazione, che con l'ausilio di una Sottocommissione scelta tra i membri della Commissione, procedettero operosi, trattavano, in via preliminare, se non convenisse elaborare norme costituzionali in vista dei tempi nuovi e delle esigenze nuove ormai diffuse e sollecitanti. Prevalse invece la revisione formale generale anche per le seguenti ragioni : perchè una riforma sostanziale della Costituzione cantonale deve pur sempre

rispettare le strettoie vigenti della Costituzione federale, che, se non si allentassero, come si sollecita in tutti i Cantoni, non sarebbe mai possibile ai Cantoni ricavare dal testo federale nuove conseguenze. Il Cantone di Unterwalden ha proceduto invece ad elaborare una nuova Costituzione vigente dal 10 ottobre 1965.

- 2) La Commissione considera la revisione formale in senso stretto per quanto attiene al contenuto prescrivente. Le norme vigenti non impegnano, evidentemente, i membri della Commissione come non impegnano i membri del Gran Consiglio appunto perchè si tratta soltanto di una revisione formale del testo costituzionale. Diverso sarebbe invece il caso se i pubblici poteri fossero chiamati a dare vita a una riforma di contenuto sostanziale. Il messaggio del Consiglio di Stato si muove in questi soli limiti formali e verrebbero dunque persino a mancare le condizioni di procedura atte a legittimare indirizzi diversi da quelli vigenti. Che se fossimo invece in sede di riforma sostanziale della Costituzione sarebbero per sorgere in seno alla Commissione e in seno al Gran Consiglio nuovi schieramenti a favore o a disfavore ad esempio dell'articolo 1 della Costituzione. La Commissione della Legislazione a sua volta si attiene dunque nei limiti della revisione formale, così come esige il messaggio governativo, così come magistralmente hanno proceduto i periti.
- 3) La Commissione diverge invece dai periti nella materia specifica della prestazione del giuramento da prestarsi dai magistrati dell'ordine giudiziario e dai magistrati dell'ordine politico. Nella fattispecie: nei confronti del Consiglio di Stato e del Tribunale di appello. La legge vigente in materia — legge sull'esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni (23 febbraio 1954) — dispone al Capo IV, art. 150: I giudici prestano il giuramento o la promessa solenne entro 8 giorni dalla data dell'elezione o dalla data in cui essa avrebbe dovuto avvenire nel caso di nomina tacita. Il giuramento o la promessa solenne sono prestati:
 - a) dai giudici del Tribunale di appello e dai Pretori, davanti al Consiglio di Stato;
 - b)
 - c)

Per quanto concerne la prestazione del giuramento dei Consiglieri di Stato la legge sopraccitata, parte seconda, art. 142 dispone: I Consiglieri di Stato prestano il giuramento o la promessa solenne davanti al Presidente del Tribunale di appello entro 8 giorni dalla data della proclamazione. Essi entrano immediatamente in funzione dopo il giuramento o la promessa solenne; contemporaneamente cessano le funzioni dei Consiglieri di Stato non eletti.

- 4) La Commissione della Legislazione intende restituire al potere legislativo una sua funzione di priorità costituzionale nei limiti della fattispecie sopra indicata. Non oltre. La dottrina costituzionalistica moderna indirizza sé stessa a conferire al potere legislativo una sua primaria formale gerarchia e, in conseguenza, deve essere qualificata proprio in sede di Costituzione. Una tale qualificazione è stata conseguita ad esempio in sede di « Mise à jour » della Costituzione ginevrina, dove le attribuzioni del Gran Consiglio — capitolo secondo, art. 77 e segg. — precedono i pubblici poteri susseguenti. La Costituzione ticinese vigente fa precedere il potere legislativo — art. 21 e segg. — al potere esecutivo — art. 34 e segg. —, segue poi il potere giudiziario (art. 39 e segg.). La divisione dei poteri resta comunque — ovvio dire! — intatta, ma parimente la facoltà istituzionalmente sovrana propria al Gran Consiglio legittima di avocare a sé la prestazione del giuramento o della promessa solenne dei Consiglieri di Stato e dei giudici del Tribunale di appello.

La Corte di appello acquista così una sua formale graduazione gerarchica rispetto alle altre magistrature chiamate tutte a rispondere, in sede di appello, alla Corte suprema cantonale se fosse questa per essere adita. Il Consiglio di Stato prestando il giuramento o la promessa solenne davanti al Gran Consiglio se stesso a sua volta particolarmente qualifica perchè giura o promette davanti all'organo costituzionalmente sovrano come è nello spirito della Costituzione vigente nella esplicita norma sanzionata all'art. 24 della Costituzione primigenia. Testualmente: art. 24: Il potere sovrano è esercitato da un Gran Consiglio composto di 144 deputati nominati per 4 anni, e sempre rieleggibili.

- 5) Questa revisione formale generale della Costituzione vigente suggerisce invece, per giudizio dei periti, al Capitolo III, art. 19 la norma seguente: art. 19. — 1) I membri del Gran Consiglio prestano giuramento davanti al Gran Consiglio. La legge ne stabilisce la forma. 2) La prestazione del giuramento dei membri del Consiglio di Stato, del Tribunale di appello e degli altri Magistrati è disciplinata dalla legge.

La Commissione della Legislazione propone invece al Gran Consiglio il ripristino delle norme in materia, così come dispone l'art. 45 della Costituzione vigente. La quale trova il correlativo articolo — art. 45 — nel testo primigenio della Costituzione. Testualmente: art. 45: I membri del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato, il segretario di Stato, i membri del Tribunale di appello, i deputati alla Dieta, il Tesoriere generale, il Capitano generale delle milizie, prestano giuramento avanti al Gran Consiglio...

L'art. 45 primigenio della Costituzione del 1830 non è mai stato abrogato e dovrebbe — ripete la Commissione della Legislazione, forte dell'autorevole suffragio della Commissione dei periti — essere tutt'ora valido per ciò che riguarda il giuramento del Consiglio di Stato e del Tribunale di appello, i quali tutti dovrebbero giurare davanti al Gran Consiglio. La Commissione della Legislazione a sua volta considera l'art. 45 tutt'ora efficiente nella sua pienezza prescrivente sia perchè mai è stato abrogato, sia perchè rispondente tutt'ora alla volontà popolare. Non sono dunque in proposito proponibili riserve alcune di carattere inerente alla desuetudine o, tanto meno, alla decadenza legislativa.

- 6) Sorsero tuttavia in sede di Commissione della Legislazione alcune riserve a favore o a disfavore del ripristino o meno della norma primigenia.

I sostenitori della norma presentata dai periti fecero capo alle seguenti considerazioni:

- a) Non è possibile ripristinare, almeno per il Consiglio di Stato, la norma dell'art. 45 contenuta nella Costituzione del 1830, poichè l'elezione popolare del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato hanno luogo, attualmente, nello stesso giorno, seconda domenica di febbraio di ogni quadriennio (art. 121 e segg. e art. 134 e segg.) della legge sull'esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni).

Orbene, il Gran Consiglio si riunisce — a tenore dell'art. 132 della legge sopraccitata — in sessione straordinaria, il terzo lunedì successivo all'elezione per la verifica dei poteri. La quale verifica potrebbe protrarsi per parecchie settimane (come raramente è accaduto).

La stessa legge citata sopra prevede invece che il Consiglio di Stato presti giuramento entro 8 giorni dalla sua proclamazione ed entra immediatamente in funzione a tenore dell'art. 142. Certo è che questa legge — hanno osservato alcuni membri della Commissione, una minoranza, indecisa circa a quale Autorità superiore fosse per doversi prestare il giuramento o la promessa solenne — potrebbe essere modificata e si potrebbe prevedere ad esempio che il Consiglio di Stato presti giuramento ed entri in funzione due

mesi dopo la proclamazione, ritenuto che nell'intervallo, continui a restare in carica « il vecchio governo » : soluzione questa da rigettare — a giudizio di una parte dei membri della Commissione della Legislazione — per gli inconvenienti che essa comporta di evidente ordine personale e politico. Si deve tuttavia ammettere che una tale difficoltà non si presenti per il Tribunale di appello che viene eletto in data diversa dal Gran Consiglio e dal Consiglio di Stato.

- b) Una diversa soluzione potrebbe essere data all'art. 15 del progetto dei periti. La dizione potrebbe essere la seguente :

— art. 15 cpv. 1 . . . cpv. 2 : I membri del Tribunale di appello prestano giuramento davanti al Gran Consiglio ; i membri del Consiglio di Stato davanti al Presidente del Tribunale di appello. La nuova formula avrebbe il vantaggio di scostarsi dalla soluzione del 1830 il meno possibile e solo là dove le pratiche esigenze lo richiedono.

Questa norma attuerebbe anche un miglioramento per il fatto che il Governo sarebbe chiamato a prestare il giuramento o la promessa solenne davanti a persona legata da precedente giuramento prestato davanti al potere esecutivo.

- c) La Commissione della Legislazione, tenendo fermo invece alla norma primigenia della Costituzione del 1830, per la quale norma il potere sovrano è esercitato dal Gran Consiglio, propone, in sostituzione alla norma suggerita dai periti — art. 19 — la seguente norma costituzionale ricavata dallo spirito e dalla parola della Costituzione.

Art. 19 :

- 1) I membri del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato, i membri del Tribunale di appello prestano il giuramento davanti il Gran Consiglio. La legge ne stabilisce la formula.
- 2) I supplenti e i segretari del Tribunale di appello lo prestano avanti di esso. La legge ne stabilisce la formula.
- 3) I segretari ed impiegati lo prestano avanti il Consiglio di Stato. La legge ne stabilisce la formula.

CONSIDERAZIONI FINALI

- 1) Della sistematica esprimente i Testi unici o Testi coordinati inerenti alla Costituzione vigente, si passa ora, mediante il nuovo atto legislativo in esame, nell'ambito del rapporto, del progetto e del decreto legislativo, alla revisione totale formale. Si tratta di un ordine formale legislativo nuovo nella storia del diritto costituzionale ticinese. L'ordine nuovo istituzionale formale viene per impulso del Gran Consiglio al Consiglio di Stato : come prova la mozione parlamentare presentata in proposito. Il Gran Consiglio non è dunque rimasto indifferente. La sovranità propria al potere legislativo nell'ambito suo, imponeva diritti e doveri. Il nuovo atto legislativo ossequia primieramente i doveri.
- 2) La Commissione dei periti, della quale Commissione è stato presidente il dr. h.c. Giuseppe Lepori, relatore e autore, con l'ausilio dei membri di Commissione, dei periti, del rapporto, del progetto di revisione formale e del decreto legislativo, procedette nei lavori secondo un metodo — lo si scorge in ogni pagina — proprio al diritto, nulla di nulla concedendo ad altre considerazioni estranee all'ordinamento giuridico costituzionale ticinese.

Il fatto nuovo, o meglio : l'ordine formale nuovo, consiste, oltre al conseguito riordino della materia secondo probità d'indagine e di paziente elaborazione

come procedura, nell'obbligo ora fatto al Gran Consiglio di perfezionare il nuovo atto con la partecipazione del popolo chiamato ad approvare o respingere la forma nuova costituzionale che dovrà essere sottoposta, per legittimarne l'entrata in vigore, al voto popolare nel suo complesso di testo riordinato da cima a fondo, a tenore del sistema proprio alla revisione totale formale.

I precedenti riordini non esigettero la sanzione popolare. Per la prima volta, inoltre, una revisione formale costituzionale, fosse stata del tipo del Testo unico o del Testo coordinato come metodi di adeguamento eguali se non identici, la conseguita revisione acquista, in forza del voto popolare, una sua giuridicità autentica e si fa, in conseguenza, testo prescrivente nelle norme singole e nel complesso. Appena necessario avvertire — suggeriscono i periti — che il Testo coordinato della Raccolta Tarchini non è stato pubblicato sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone. Altre raccolte di compendio legislativo attendono tutt'ora la qualificazione di Testo autentico.

- 3) La votazione popolare conferirà al nuovo atto legislativo un procedimento particolarmente solenne: un crisma sovrano, cioè, perchè il popolo è titolare unico del potere di dare vita all'ordine costituzionale. Il secondo fatto nuovo, di carattere formale, consiste nella sistemazione dei Titoli e delle norme attraverso un procedimento organico fino ad oggi intentato. L'assetto statale risulta ora definito con criteri istituzionali moderni: come accade nei paesi nei quali è vivente una buona tradizione giuridica. L'atto legislativo attuale corona la Carta fondamentale della Repubblica e Cantone del Ticino.

La Commissione della Legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare il Testo nuovo formale generale della Costituzione vigente. La quale aprirà i tempi nuovi nell'ordine dei diritti popolari ticinesi per praticato amor di libertà, per praticato amor di paese.

Per la Commissione della Legislazione:

P. Bernasconi, relatore

Agostinetti — Barchi — Bezzola — Bignasca — Bordoni — Induni — Lepori — Masoni — Pessi — Scacchi — Staffieri — Tamburini

