

MESSAGGIO
del Consiglio di Stato al Gran Consiglio
concernente il riordinamento del testo della Costituzione cantonale

(del 9 luglio 1965)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

I. Nella seduta del Gran Consiglio del 26 giugno 1961 un gruppo di deputati presentava una mozione con la quale si invitava il Consiglio di Stato a prendere ogni provvedimento necessario per un esame del testo della Costituzione cantonale e, in ispecial modo, al fine di accertare la validità delle norme contenute nella Costituzione medesima.

Il testo di quella mozione era così concepito :

« Il Governo ha saggiamente provveduto a riordinare la nostra legislazione in una raccolta che ha suscitato unanime consenso. La raccolta delle leggi, nel suo pieno volume, contiene il testo della Costituzione cantonale, ripreso letteralmente dalla raccolta precedente, opera egregia del compianto on. Tarchini.

Se la Costituzione deve essere più che possibile breve, semplice e chiara tale che tutto il popolo la possa comprendere; tuttavia non deve essere stampata in modo diverso da quello uscito dai dibattiti costituzionali. Certo non è facile riprodurre la Costituzione colle modifiche e gli emendamenti che dovette subire nel tempo; è però possibile riesaminare il testo in modo che esso sia fedele trascrizione delle norme ancora in vigore. Il testo stampato nella raccolta delle leggi presenta gravi lacune : non sono infatti state trascritte norme costituzionali ancora in vigore : epperò per certe norme vi è un vuoto giuridico di fatto che altro non può far nascere che pericolo.

Siccome anche dal diritto si potrebbe dire come della natura che ha orrore del vuoto, il Consiglio di Stato è invitato a prendere quelle misure che reputa necessarie secondo il prudente criterio affinché la legge fondamentale dello Stato sia riprodotta ufficialmente nel suo testo valido, colle sole modifiche legalmente intervenute.

Olgiati — Agostinetti — Bernasconi
B. — Lafranchi — Pelli — Verda ».

Il 27 dicembre successivo il Consiglio di Stato dava seguito alla mozione, nominando una Commissione di periti, cui veniva affidato il compito di « suggerire le misure da adottare in vista dell'elaborazione di un testo costituzionale ».

A comporre la Commissione furono chiamati i signori Dr. h.c. Giuseppe Lepori, già Consigliere federale e professore straordinario di diritto all'Università di Friburgo, Dott. Antonio Antognini, avvocato, a Bellinzona, Dott. Ferruccio Bolla, avvocato, a Lugano, Dott. Alessandro Crespi, segretario del Dipartimento degli interni, a Giubiasco, Dott. Luigi Furger, giudice d'appello, a Bellinzona, Dott. Libero Olgiati, avvocato, a Giubiasco, ed Ettore Ongaro, avvocato, a Locarno.

Le funzioni di presidente della Commissione erano affidate all'on. avv. Dr. h.c. Giuseppe Lepori; quelle di segretario, al Dott. Alessandro Crespi.

Il mandato di questa Commissione di periti era puntualizzato in una lettera 20 ottobre 1961 dello scrivente Consiglio: in essa si sottolineava che « mandato della Commissione è quello di precisare, se allo scopo di disporre di un testo costituzionale chiaro, logico e privo di incertezze convenga procedere all'elaborazione diligente di un " testo unico " o se invece convenga procedere ad una revisione totale *formale* della Costituzione. In questo caso la Commissione compilerà il testo relativo ».

I lavori della Commissione di periti dovevano quindi svolgersi nei limiti dell'alternativa posta dal Consiglio di Stato. Essi sono terminati formalmente a fine marzo 1963, con la consegna della relazione commissionale al Consiglio di Stato.

Questo rapporto è allegato al presente messaggio: lo scrivente Consiglio avendo ritenuto cosa utile ch'esso fosse stampato separatamente, affinché fossero consegnati in veste dignitosa la documentazione raccolta e le conclusioni della Commissione.

Si tratta, come ognuno vede, di un'opera pregevole: mediante la quale sono stati messi a punto e risolti, con criterio rigorosamente scientifico, i dubbi o le questioni giuridiche di natura formale sorti intorno alla nostra Carta fondamentale.

I risultati dello studio e il testo proposto dalla Commissione sono poi stati successivamente ed ulteriormente verificati dall'Ufficio di Legislazione, prima ch'essi venissero demandati al vostro Gran Consiglio. Qualche minimo errore di stampa è sfuggito, qua o là, nella correzione del testo della relazione: esso sarà facilmente notato dal lettore intelligente; e la cosa ci dispensa da ulteriori rilievi, queste veniali deficienze non comportando riflesso alcuno sul testo costituzionale medesimo proposto alla vostra approvazione.

Anche le giustificazioni espone nel rapporto commissionale, sostanzialmente accolte dallo scrivente Consiglio, sono espone in modo tanto chiaro ed esauriente, dal dispensarci da un ulteriore commento sui singoli capitoli che formano la relazione di cui si tratta. Sarà solo utile, al fine di inquadrare il problema politico, qualche ulteriore considerazione.

II / 1. Com'è il caso per parecchie carte fondamentali di altri Stati, e di quella federale in particolare, anche la Costituzione del nostro Cantone ha subito l'influenza di quella che taluni hanno riconosciuto come una « crisi » del diritto costituzionale (si veda a questo proposito: W. Kägi, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Zurigo 1945, pag. 9 e segg.). Sarebbe fuor d'opera esaminare in questa sede le cause più profonde di questa crisi. Sia sufficiente notare che, nel nostro caso, questo lento « decadimento » della Costituzione riflette un processo evolutivo giuridico le cui origini risalgono a oltre un secolo.

Come nota la Commissione fin nelle prime pagine del suo rapporto, « le trenta modificazioni che seguirono nel corso di circa centotrent'anni non solo ne hanno profondamente alterato il contenuto materiale, ma hanno provocato notevolissime deformazioni della sua struttura formale, aggravate dal fatto che il costituente non si è sempre preoccupato di armonizzare le nuove norme, a mano a mano introdotte, con quelle esistenti » (Rapporto, pag. 13).

Tanto che, ad ovviare l'insicurezza giuridica nata per questo fatto, non sono valsi neppure i cosiddetti « testi unici » o i « testi coordinati » che, nel volger degli anni, furono allestiti dal Governo o dai compilatori, che cercarono di mettere ordine nella materia (cfr. Rapporto, pag. 14 e segg.).

Ne è seguita una « situazione d'incertezza e di confusione non compatibile con la sicurezza del diritto e la dignità dello Stato »; non solo, ma a rendere la situazione ancor più intollerabile, contribuirono e contribuiscono proprio gli stessi testi coordinati sin qui compilati, di cui l'ultimo è quello riportato nell'opera "Stemmi,

sigilli e costituzioni della Confederazione svizzera e dei Cantoni " (edita dalla Cancelleria federale nel 1948) e che corrisponde al testo pubblicato nella " Raccolta delle leggi vigenti nel Cantone Ticino " (salvo qualche modificazione redazionale) : testo che, si noti bene, è il risultato di una compilazione priva di carattere d'autenticità e di forza vincolante » (cfr. Rapporto, pag. 22 e segg.).

Di fronte a siffatto stato di cose si giustifica, a mente della Commissione di periti, non tanto l'elaborazione diligente di un nuovo « testo unico » (che, già per questo fatto, non sarebbe fonte di diritto, ma unicamente fonte di cognizione), e che sarebbe d'altronde la risultante di un « complesso di norme di efficienza discutibile », bensì una revisione totale *formale* della Costituzione « che, in accordo con la sua definizione, sia rigidamente circoscritta agli aspetti di forma della Carta costituzionale, prescindendo da qualsiasi modificazione di sostanza » (cfr. Rapporto, pag. 22 e segg.). Solo così noi avremo un testo chiaro e preciso, perché « scevro di dubbi o di contraddizioni », su di cui potranno ancorarsi le eventuali modificazioni materiali successive.

Queste conclusioni cui giunge, con ampia giustificazione, la Commissione, sono fondamentalmente condivise dallo scrivente Consiglio : così come ci sembra assolutamente corretta, dal profilo giuridico, la conclusione commissionale, secondo cui non possa essere dubbia la necessità di sottoporre alla sanzione popolare anche un semplice riordinamento formale della Costituzione : che, come quello proposto, modifica la numerazione degli articoli, comporta l'abbandono di norme considerate caduche, ne mantiene altre già giudicate, erroneamente, non valide : tale da toccar quindi, nel suo complesso, il testo della Costituzione medesima.

E' questa via, d'altronde, che già fu seguita nel Cantone Ginevra, in una revisione totale formale di quella costituzione attuata nell'anno 1958 e sottoposta alla sanzione popolare (cfr. Rapporto, pag. 23 e 113 e segg.).

Siamo pure dell'analogo avviso, già affacciato sopra e sottolineato dai periti nel loro Rapporto, che la revisione di cui si tratta debba prescindere da qualsiasi modificazione, anche minima, di natura materiale : poiché un siffatto modo di procedere potrebbe fatalmente aprire una discussione sulla sostanza di taluni articoli della Costituzione, se non, addirittura, sul complesso dell'ordinamento costituzionale medesimo : con il pericolo — già verificatosi con la Costituyente del 1921 — di non approdare ad alcun risultato positivo. Per cui sembra assolutamente opportuno, secondo il suggerimento della Commissione, di lasciare « al compito delle Autorità o dei gruppi politici o dei cittadini, entrata in porto la revisione formale, di prendere le iniziative necessarie per attuare più ampi disegni » (cfr. Rapporto, pag. 24).

2. Nulla ha da osservare questo Consiglio circa l'accertamento delle norme costituzionali in vigore su di cui riferisce la seconda parte del Rapporto (pag. 29 e segg.) : parimente ci sembra improntato ad assoluta coerenza con siffatto accertamento formale il disegno di testo costituzionale riordinato proposto dalla Commissione (Rapporto, pag. 95 e segg.) : la quale, con le minime modifiche redazionali o con quelle sistematiche, di maggior peso, proposte, non viene a mutare nulla di sostanziale, a parer nostro, delle norme la cui validità è stata accertata dagli stessi periti.

3. Anche la formula di decreto legislativo proposta dalla Commissione di periti circa l'adozione del progetto di testo riordinato (Rapporto, pag. 120-121) ci sembra rispondere alle esigenze procedurali imposte dal diritto costituzionale : è quella che vi proponiamo di adottare, accettando il testo formale rielaborato propostovi nello stesso Rapporto commissionale.

III. Crediamo in tale modo, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, di aver dato seguito, e nel modo migliore, ai desideri formulati nella mozione sottoscritta da deputati di tutti i partiti e citata all'inizio del presente messaggio.

Quest'opera varrà certamente a ridare alla nostra Costituzione quel valore che, in uno Stato democratico qual è il nostro, assume la Carta fondamentale: la quale come insegna la dottrina, rappresenta l'atto politico-giuridico più importante e l'essenza medesima dello stato di diritto (cfr. Z. Giacometti, *Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts*, Zurigo 1960, pag. 141 e segg.).

Poiché, come nota giustamente Claude Du Pasquier, « la liberté ne peut prosperer que sous le règne d'une loi stable qui écarte l'arbitraire »: e però « le respect pratique de la constitution dans la vie quotidienne doit lui servir de garant ».

E' certamente questo desiderio di rispetto pratico della Costituzione che ha animato gli stessi mozionanti allorché formularono la loro proposta: lo stesso desiderio che anima lo scrivente Consiglio, nel proporvi l'adozione del disegno di decreto legislativo che vi alleghiamo.

E non sarà fuor d'opera, a conclusione del presente messaggio, ringraziare quanti, con impegno, intelligenza e conoscenza, attesero a questo esame dei nostri testi costituzionali: primo tra tutti l'on. Giuseppe Lepori che, con il suo premiente e disinteressato contributo, ha voluto testimoniare, in modo concreto, un amore mai sopito per lo studio e la ricerca sugli istituti della nostra piccola Repubblica.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente:

A. Lafranchi

p. o. Il Cancelliere:

Beati

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO
concernente il riordinamento della Costituzione del 4 luglio 1830
della Repubblica e Cantone del Ticino

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino,

visto il messaggio 9 luglio 1965 n. 1306 del Consiglio di Stato concernente la revisione formale totale della Costituzione,

d e c r e t a :

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'articolo 7 della riforma costituzionale del 24 febbraio 1946.

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