

Messaggio 4341

Concernente la revisione totale della costituzione cantonale del 4 luglio 1830

Onorevoli signori,

Presidente e Consiglieri,

con il presente messaggio ci pregiamo sottoporre al vostro esame le proposte per la revisione totale della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830, riordinata il 29 ottobre 1967.

I. INTRODUZIONE

A. Le ragioni della revisione totale

1. Per quali ragioni la nuova Costituzione?

La vigente Costituzione della Repubblica e Cantone del Ticino risale al 4 luglio 1830, anche se è stata integralmente riordinata dal profilo formale e nuovamente approvata dal popolo, nel testo riordinato, il 29 ottobre 1967. Come si vedrà nel seguito, la Costituzione cantonale non risponde più ai requisiti di una Carta fondamentale destinata a regolare il funzionamento e l'organizzazione di uno Stato moderno alla vigilia del terzo millennio. Il Cantone deve poter disporre di un nuovo testo costituzionale per:

- confermare la consistenza e l'attualità di principi e concetti contenuti nella vigente Costituzione;
- riformare taluni istituti giuridici per adeguarli alle moderne tendenze;
- stabilire con chiarezza la natura e lo scopo dello Stato;
- riaffermare i diritti e i doveri di cittadine e cittadini coinvolgendoli e riavvicinandoli alle istituzioni e alla vita politica del Paese;
- educare soprattutto le giovani generazioni ai problemi della società e dello Stato.

2. La Costituzione attuale chiama rinnovamento

2.1. La Costituzione ticinese, che raggiungerà l'anno venturo il traguardo dei 165 anni, è stata la terza in ordine di tempo ad essere adottata nel Cantone:

E' comunque la prima liberamente discussa dagli organi legislativi del Paese e accolta in votazione popolare. Giustamente ne andiamo fieri: l'opera dei nostri avi merita elogio e profondo rispetto. Essa infatti "non è più, come quella del 1803, imposta da un despota straniero o, come quella del 1814, votata dal solo legislativo nella forma voluta dagli autocrati stranieri. Senza sussulti rivoluzionari, in una comunione quasi totale di intenti, precedendo tutte le Costituzioni democratiche dell'epoca e di esse tutte più liberale, ha aperto l'epoca degli sviluppi moderni del nostro Stato" (Giuseppe Lepori, Diritto costituzionale ticinese, pag. 23; cfr. anche Stefano Franscini, Della riforma della Costituzione ticinese, Zurigo 1829, pag. 2 segg.). Eravamo infatti all'inizio del periodo della "rigenerazione", caratterizzato dall'avvento delle ideologie liberali che invasero l'Europa e che non potevano non influire anche sull'indirizzo politico del nostro ordinamento.

La Costituzione del 4 luglio 1830 ha anticipato tutte le Costituzioni "rigenerate" dei Cantoni svizzeri e di parecchi anni pure la Costituzione federale del 1848. È stato il risultato del confluire di motivi e di pressioni di origine diversa: spirito di autonomia contro le imposizioni delle potenze alleate, nuovo clima storico di fermenti in Europa e di indirizzo contro i regimi autoritari, difetti e insufficienze della Costituzione del 1814. L'innovazione senza dubbio più importante della Costituzione del 1830 è quella che ha istituito in primo luogo il popolo quale costituente dello Stato, rispondendo ad un'esigenza che è oggi universalmente considerata come essenziale dello statuto democratico. L'analisi del contenuto di quella Costituzione indusse Giuseppe Lepori ad affermare che "essa si inserisce, senza eccessiva audacia, ma con un senso della realtà, nel modo che a grado a grado farà del nostro Cantone lo Stato più democratico del mondo" (op. cit., pag. 54).

2.2. Oggi la Costituzione ticinese è divenuta però la più vecchia delle Costituzioni cantonali e, tra il 1830 e il 1967, essa è stata ritoccata 30 volte, spesso con la modificazione " in un unico atto " di parecchi articoli.

Dopo il riordino formale del 1967, la Costituzione è stata ancora modificata 5 volte:

- nel 1969 per la concessione dei diritti politici alle donne;
- nel 1970 per l'aumento a 90 del numero dei deputati al Gran Consiglio e per una serie di riforme sulla separazione personale dei poteri, sull'incompatibilità per parentela, sull'incompatibilità professionale o con altre cariche, sull'elezione dei pretori e la loro giurisdizione, sulla data per l'elezione del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio, sull'elezione contemporanea dei deputati al Consiglio degli Stati e al Consiglio nazionale, sull'aumento del numero delle firme per le domande d'iniziativa popolare in materia costituzionale e in materia legislativa e per le domande di referendum, sul periodo di ferie per le elezioni e le votazioni cantonali e comunali;
- nel 1975 per la modifica dell'art. 1, concernente la libertà di coscienza e di credenza, il libero esercizio dei culti ed i rapporti tra lo Stato e le Chiese, e per l'abrogazione dell'art. 6 sui limiti della libertà di stampa;
- nel 1989 per la modifica dell'art. 35 relativo alle modalità d'elezione del Consiglio di Stato con il ripristino del sistema Hagenbach-Bischoff;

- nel 1990 per l'introduzione del diritto di voto e di eleggibilità a 18 anni.

2.3. Grazie a queste 35 modifiche la vigente Costituzione ha potuto raggiungere i suoi scopi.

Essa non è però più in grado di rispondere a tutti i bisogni e alle necessità del presente e del futuro e l'attuale testo non è nemmeno più soddisfacente dal profilo della sua sistematica. Oltre l'80% degli articoli della Costituzione del 1830 sono stati nel tempo modificati: è quindi innegabile l'utilità di norme con una formulazione più chiara, meglio strutturate fra di loro, con una suddivisione in titoli.

Ma al di là dell'aspetto formale, la Costituzione ticinese presenta pure manifeste carenze sostanziali: alludiamo alle nuove sensibilità in materia ambientale, alle esigenze di meglio definire i diritti sociali dei cittadini, agli obiettivi sociali dello Stato, alla necessità di disporre insomma di una Carta fondamentale possibilmente aperta e che lasci maggiore spazio di manovra al legislatore. In altre parole, occorre riconferire alla Costituzione in modo più trasparente i cinque aspetti principali di una Legge fondamentale: organizzazione, limitazione reciproca dei poteri, integrazione, struttura e programma (cfr. Jörg Paul Müller, Soziale Grundrechte in der Verfassung?, II ediz., pag. 55 segg.). Considerata la libertà di manovra di cui godono i Cantoni per l'organizzazione dello Stato e delle sue autorità, questo tema è senz'altro il più importante. Ad esso connessa, vi è pure la funzione della limitazione reciproca dei poteri, ossia il compito di evitare una disproporzione nell'importanza dei singoli organi dello Stato.

Anche se al Cantone non è riconosciuta una sovranità nel senso recepito dal diritto internazionale, la Costituzione " in uno con altri elementi " promuove l'identificazione della popolazione con il Cantone e l'unità dello Stato: in quest'ambito essa ha quindi una funzione integrativa. La Costituzione cantonale può essere ordinamento fondamentale, ed avere una funzione strutturale, soltanto là dove il diritto federale lo consente: è il caso soprattutto per i sempre maggiori compiti che debbono essere svolti dal Cantone. Infine la Costituzione deve servire per l'orientamento normativo degli organi statali, delle cittadine e dei cittadini.

2.4. Gli esempi degli altri Cantoni negli ultimi decenni hanno dimostrato che anche ai giorni nostri, e in assenza di cambiamenti sostanziali nell'assetto istituzionale di una determinata società, è possibile condurre a buon fine una procedura di revisione totale della Costituzione cantonale.

Infatti, in questi anni ben 9 Cantoni hanno riveduto totalmente le loro Costituzioni:

- Nidwaldo nel 1965;
- Obwaldo nel 1968;
- Argovia nel 1980;
- Basilea Campagna e Uri nel 1984;
- Soletta nel 1986;
- Turgovia nel 1987;
- Glarona nel 1988;
- Berna nel 1993.

Inoltre, nel 1977, il Cantone Giura si è dato la sua prima Costituzione cantonale. In fase di revisione, infine, sono pure la Costituzione del Cantone di Appenzello Esterno del 26 aprile 1908 e quella del Canton Zurigo del 18 aprile 1869.

La revisione totale della Costituzione ticinese si inserisce quindi armoniosamente in questo movimento in atto a livello svizzero. Un movimento attestante che una revisione totale della Costituzione può essere compresa dalla popolazione e conclusa positivamente anche se, come in altri Cantoni, questo tema non ha suscitato finora grandi passioni. La causa di questa tiepida reazione nei confronti della revisione totale non è però da ricercare nella mancanza di sue ragioni specifiche. Semmai, ciò è da ricondurre alla circostanza secondo cui la Costituzione cantonale " più di quella federale " si è progressivamente allontanata dalle cittadine e dai cittadini: alla Costituzione cantonale è venuta a mancare soprattutto la sua funzione programmatica ed orientativa, per cui sempre più raramente ad essa ci si richiama. Ciò depone a favore della necessità di rendere la nostra Carta fondamentale più accessibile alle cittadine e ai cittadini con una sua moderna e aggiornata versione.

B. Verso la nuova Costituzione cantonale

1. I lavori della commissione speciale

Successivamente al riordino formale del 1967, molte sono state le manifestazioni di volontà miranti alla revisione totale del testo costituzionale, a partire da chi era intervenuto nel dibattito granconsigliare sulla revisione formale sino alla presentazione " nel 1975 " di una mozione nello stesso senso al Consiglio di Stato. A seguito di ciò, l'11 gennaio 1977, l'Esecutivo cantonale decise di nominare una commissione che esaminasse l'opportunità della revisione e, in caso di risposta affermativa, allestisse un avamprogetto. La commissione " presieduta dall'avv. Argante Righetti, che aveva sostituito il compianto dott. Sandro Crespi " ha compiuto un approfondito lavoro di analisi storica e di qualificate scelte propositive, contenuto in un rapporto del 25 marzo 1986. L'ottima attività svolta ha prodotto un pregevole avamprogetto di nuova Costituzione cantonale, breve, semplice e chiaro, illustrato esaustivamente con cenni storici, valutazioni giuridiche, confronti con la situazione di altri Cantoni, lucida visione della realtà e con le necessarie future previsioni: questo rapporto è stato pubblicato nel 1986 in un'edizione speciale della Rivista di diritto amministrativo ticinese (RDAT).

2. La procedura di consultazione

Il 13 giugno 1986 l'allora Dipartimento dell'interno avviò un'ampia e pubblica procedura di consultazione sull'avamprogetto di revisione totale e sul relativo rapporto commissionale.

La consultazione " indirizzata ai partiti politici, ai comuni, alle associazioni, agli enti e alle persone interessate " si è articolata su un periodo di oltre un anno e mezzo ed è scaduta alla fine del 1988. I risultati di questa indagine, con le diverse posizioni sui temi più importanti, sono stati opportunamente raccolti e sintetizzati in un rapporto del Dipartimento dell'interno sulla procedura di consultazione, pubblicato nel 1990 in una seconda edizione speciale della Rivista di diritto amministrativo ticinese.

3. La preparazione del testo costituzionale e della bozza di messaggio

L'ottimo lavoro svolto dalla commissione di esperti, la generale disponibilità dei partecipanti alla consultazione per una riforma totale della Costituzione cantonale, il consenso di principio sull'impostazione e sulla struttura formale dell'avamprogetto, l'adesione alla maggioranza delle norme elaborate dalla commissione, hanno consentito ad un gruppo di lavoro " presieduto dal Direttore del Dipartimento delle istituzioni e composto dal Segretario generale di questo Dipartimento, dal Cancelliere dello Stato, dal Segretario del Gran Consiglio e dal Consulente giuridico del Consiglio di Stato " di preparare il nuovo progetto di Costituzione e la bozza di messaggio: questi testi sono stati oggetto di ampio e approfondito esame da parte del Governo e vengono oggi presentati da quest'ultimo in veste definitiva.

4. Il caso particolare delle votazioni con varianti

Nel corso dei lavori preparatori del testo costituzionale e della bozza di messaggio, è emersa l'esigenza di adottare norme specifiche che consentissero al popolo di esprimersi contemporaneamente non solo sulla revisione totale o parziale della Costituzione come tale, ma anche su possibili varianti concernenti importanti quesiti: ciò per evitare soprattutto che il cumulo di pareri negativi su singole proposte potesse far naufragare la riforma completa. Per ulteriori e più puntuali considerazioni su questa importante riforma procedurale si rinvia al messaggio governativo n. 4238 del 20 aprile 1994.

C. Struttura e contenuto del nuovo testo costituzionale

Tenendo conto dei risultati della procedura di consultazione, è stato innanzitutto inserito un preambolo che definisce le basi sulle quali il Cantone poggia la sua nuova organizzazione.

Il nuovo progetto comprende 10 titoli e 95 articoli: ogni articolo è accompagnato da note marginali, destinate ad una migliore comprensione del testo costituzionale.

Il primo ("Natura e scopo del Cantone ") contiene gli articoli sulla definizione e sullo scopo, mettendo l'accento sulla particolarità della nostra cultura e lingua italiana. Nuovo è l'articolo sullo stemma del Cantone.

Nel secondo titolo ("Diritti fondamentali e doveri") è stato inserito un primo articolo sulla tutela della dignità umana, accompagnato dall'elencazione dei diritti individuali garantiti. Nuova è pure la promozione al rango costituzionale dell'impegno di ognuno di adempiere ai doveri imposti dalla Costituzione e dalle leggi.

Il terzo titolo è nuovo e mira a differenziare i "Diritti sociali" dagli "Obiettivi sociali".

Il quarto titolo ha per oggetto gli "Organismi sociali" e raggruppa le norme sul comune, sui distretti, sul patriziato, sulle comunità religiose, sui partiti, sui sindacati, sulle organizzazioni economiche e professionali e sugli altri enti.

Nel titolo quinto ("Diritti e doveri politici") è stato ancorato il principio del rinnovo anticipato per il Gran Consiglio, il municipio e il consiglio comunale, analogamente a quanto già vige per il Consiglio di Stato. È stata prevista una variante per quanto riguarda il delicato tema del diritto di voto degli stranieri residenti.

Analoga impostazione è stata scelta per il dovere di accettare la carica: in una variante viene precisato infatti che soltanto chi ha partecipato all'elezione può accedere alla carica, salvo eccezioni da stabilirsi dalla legge.

Il titolo sesto ("Elezioni, iniziativa popolare e referendum") contiene due varianti per le elezioni di competenza del popolo e del Gran Consiglio che vengono illustrate in dettaglio nella parte speciale. Nuovo è il diritto d'iniziativa e di referendum per i comuni.

Il titolo settimo ("Relazioni con la Confederazione e i Cantoni") contiene un articolo di carattere generale sulla partecipazione alla realizzazione degli interessi comuni della Confederazione e dei Cantoni ed una variante per l'elezione dei deputati al Consiglio degli Stati nel caso in cui un deputato dovesse essere un membro del Governo

Il titolo ottavo ("Autorità") tocca il tema dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. Per l'elezione del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato è stata inserita una variante che introduce il sistema maggioritario. Nuovo è pure l'articolo sul diritto d'urgenza che compete al Governo

Il titolo nono tratta della "Revisione della Costituzione" e il titolo decimo, infine, contiene le "Norme transitorie e finali".

D. Risposta ad atti parlamentari pendenti

Con la presentazione di questo messaggio sono da considerare evase le seguenti mozioni:

A. Righetti e conf. 29 marzo 1982

Modo di elezione del tribunale di appello

A.M. Nava e conf. 15 aprile 1985

Estensione del diritto di eleggibilità alla carica di deputato al Gran Consiglio

Deputazione UDC 25 giugno 1986

Modifica parziale della Costituzione cantonale (diritto di "mozione popolare")

G.M. Staffieri e I. Pinoja 18 maggio 1987

Riforma parziale della Costituzione cantonale concernente l'elezione del Consiglio di Stato

F. Riva per il PLR 8 febbraio 1988

Riforma della norma costituzionale sulla nomina del Consiglio di Stato

PLR/PPD/PST/PSU 28 gennaio 1991

Revisione dell'art. 23 della Costituzione cantonale

A. Righetti e conf. 15 marzo 1993

Inserimento nella Costituzione cantonale di un articolo sui diritti sociali

G.L. Piazzini 21 giugno 1993

Garanzia della proprietà

A. Righetti 6 dicembre 1993

Modifica dell'art. 60 della Costituzione sui limiti di spesa per il referendum finanziario

II. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI**PREAMBOLO**

Il progetto elaborato dalla commissione per lo studio della revisione totale della Costituzione cantonale non conteneva un preambolo. Nell'ambito della procedura di consultazione, la maggioranza di coloro che si sono espressi su questo tema ed in particolare i partiti politici è stata invece favorevole alla sua introduzione. Pur non configurando norme di diritto, le frasi che compongono il preambolo conferiscono alla Costituzione una dimensione culturale ed esprimono i valori fondamentali di libertà, di solidarietà e di umanità che stanno alla base del nostro ordinamento giuridico e statale.

Il testo proposto si ispira al preambolo contenuto nel progetto di Costituzione federale del 1977 e a quello della nuova Costituzione bernese del 6 giugno 1993. Alle soglie del XXI secolo, il popolo ticinese è chiamato in modo particolare a vivere con la consapevolezza delle proprie responsabilità verso le generazioni future e verso il creato, inteso quest'ultimo come l'insieme delle cose che non sono dovute alla mano dell'uomo. In un Cantone ove la stragrande maggioranza della popolazione si professa credente¹, questo riferimento al creato può contribuire a relativizzare le cose terrene e ad infondere negli uomini e nelle donne una certa modestia (cfr. Jean-François Aubert, Commentaire de la Constitution fédérale, n. 7 al Preambolo).

TITOLO I: NATURA E SCOPO DEL CANTONE**Articolo 1****Cantone Ticino**

1. Accanto alla menzione della forma democratica e al richiamo della lingua italiana, quale elemento caratterizzante del nostro Cantone, viene introdotto anche l'esplicito riferimento alla cultura italiana: l'appartenenza del Ticino non solo all'area linguistica italiana, ma anche all'area culturale italiana è infatti un elemento primario della sua storia e una componente essenziale della sua identità. Il chiaro riferimento alla lingua e alla cultura italiane non è peraltro una semplice enunciazione declamatoria, ma costituisce un preciso impegno che le autorità ed il popolo ticinese debbono assumere affinché la propria italianità venga sempre più efficacemente promossa.

2. Il secondo capoverso - già proposto dalla commissione speciale - esprime l'irrevocabile scelta politica del popolo ticinese, fatta liberamente alla fine del settecento e all'inizio dell'ottocento e cementata da quasi due secoli di convivenza. Unica fonte di limitazione della sovranità cantonale è la Costituzione federale, peraltro integrata oggi da un ampio sistema di convenzioni e trattati internazionali a cui la Svizzera ha fatto adesione: il diritto internazionale, tuttavia, non incide direttamente sulla sovranità cantonale, ma soltanto indirettamente, attraverso la ratifica da parte delle Camere federali, accompagnata dalla verifica della conciliabilità con il diritto costituzionale svizzero.

Questa norma ribadisce anche il principio già espresso dall'art. 3 Cost. fed., secondo cui i Cantoni sono sovrani fin dove la loro sovranità non è limitata dalla Costituzione federale e, come tali, esercitano tutti i diritti che non sono devoluti all'autorità federale. Il termine di "sovranità" viene qui utilizzato nella stessa accezione in cui esso viene interpretato ed usato nella Costituzione federale (art. 1, 3 e 5), dove appare in realtà come sinonimo di "competenza" o di "autonomia" (Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, vol. I, n. 588/590; Blaise Knapp, Le fédéralisme, RDS 1984 II pag. 276 segg., 301/307).

Articolo 2**Sovranità**

Questa norma, ripresa dal testo della commissione speciale (edizione citata, pag. 44/47), corrisponde in sostanza agli art. 2 e 16 della vigente Costituzione e non abbisogna di particolare commento. Basti osservare che il primo capoverso sottolinea il rapporto tra la sovranità popolare e l'esercizio dei diritti politici e che il secondo esprime a livello costituzionale il modo di accertamento della volontà popolare nelle votazioni cantonali: i progetti di revisione costituzionale, i progetti di legge sottoposti a referendum, quelli presentati per iniziativa popolare e i controprogetti elaborati dal Gran Consiglio e le domande di rinnovo anticipato dei poteri sono approvati se raccolgono la maggioranza dei voti validi, ritenuto altresì che le schede bianche e le schede nulle non sono computate secondo un principio da tempo acquisito nel nostro ordinamento.

Articolo 3

Stemma

Ispirandosi alla Costituzione giurassiana del 20 marzo 1977, si è ritenuto di introdurre una norma che riproduca lo stemma cantonale, descritto finora da una legge sui colori e sigillo del Cantone del 26 maggio 1803 e da una risoluzione del Consiglio di Stato del 6 ottobre 1930 (RL vol. 1 n. 3 e 4). La bandiera contraddistingue infatti gli Stati, tocca l'identità dei cittadini e costituisce un simbolo di importanza tale da giustificare il suo inserimento nella Carta costituzionale del Paese.

Lo stemma cantonale è costituito da un partito di rosso e di azzurro, ovvero da due parti uguali colorate di rosso e di azzurro divise mediante una linea verticale.

Articolo 4

Scopo

1. Il primo capoverso viene ribadito nella sua forma concisa scelta dalla commissione speciale e già raccomandata anche dal Consiglio di Stato nelle sue osservazioni del 7 settembre 1979 al progetto 1977 di nuova Costituzione federale. Innanzitutto, si conferma il principio generale di una moderna democrazia liberale e sociale, volta a difendere e perfezionare le libertà e i diritti fondamentali che discendono dalla Costituzione federale, dal diritto costituzionale non scritto della Confederazione, dalla Costituzione cantonale, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dai Patti internazionali relativi ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I) e ai diritti civili e politici (Patto II), a cui la Svizzera ha aderito il 18 giugno 1992 e che sono entrati in vigore il 18 settembre successivo (RU 1993 pag. 724 segg., 747 segg.; FF 1991 I pag. 925 segg.)². Alla garanzia e all'attuazione delle libertà e dei diritti individuali e sociali fa seguito il richiamo al promovimento della cultura e del benessere economico e alla salvaguardia dell'integrità etnica e ambientale del nostro Paese: accanto alla difesa della lingua e della cultura italiana (art. 1), quella della nostra identità costituisce infatti un obiettivo prioritario del nostro Cantone, peraltro già enunciato nel progetto di revisione totale elaborato dalla Costituente del 1921 e costantemente ribadito in seguito.

2. Il capoverso 2 del progetto allestito dalla commissione speciale esprimeva l'esigenza della partecipazione di tutti al perseguimento degli interessi comuni, evidenziando soprattutto il dovere di impegno degli abitanti del Cantone a favore degli interessi comuni, in un corretto rapporto tra le istituzioni democratiche e la società civile. Questo capoverso viene stralciato, ma il concetto che esprime viene ripreso nel titolo secondo dove, accanto ai diritti fondamentali, vengono inseriti i doveri dei cittadini ed in particolare quello di adempiere agli obblighi che sono imposti loro dalla Costituzione e dalle leggi (art. 12).

Articolo 5

Capitale

Questa norma stabilisce che la capitale del Cantone è Bellinzona, ove hanno sede il Gran Consiglio e il Consiglio di Stato, ribadendo quindi la scelta operata dal Costituente il 10 febbraio 1878 (BU 1878 pag. 9) ed espressa oggi dall'art. 11 cpv. 1 della Costituzione cantonale, giusta il testo riordinato del 29 ottobre 1967.

TITOLO II: DIRITTI FONDAMENTALI E DOVERI

Articolo 6

Tutela della dignità umana

Questa norma costituisce al tempo stesso la premessa essenziale e la linea direttrice per l'esercizio dei diritti fondamentali assicurati al cittadino dalla Costituzione cantonale.

1. Il diritto alla vita è inerente alla persona umana ed è tutelato dall'art. 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dall'art. 6 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 (Patto II).

Il principio fondamentale del diritto di ogni persona alla vita comporta anch'esso delle eccezioni, peraltro previste dalla CEDU. La morte, infatti, non è considerata inflitta in violazione di questa norma convenzionale quando deriva in modo particolare da un ricorso alla forza reso assolutamente necessario per assicurare la difesa di qualsiasi persona dalla violenza illegale (art. 2 n. 2) [3].

Il diritto alla vita secondo l'art. 2 CEDU non è di per sé sufficiente a tutelare anche la vita intrauterina. In una decisione di principio del 13 maggio 1980 (DR 19 pag. 244), la Commissione europea dei diritti dell'uomo ha affermato che la nozione di "ogni persona" prevista dall'art. 2 n. 1 CEDU sembra presupporre la nascita poiché le limitazioni consentite dall'art. 2 n. 2 toccano soltanto persone già nate: e se si volesse supporre che il diritto alla vita sia garantito anche al feto - ha proseguito la Commissione - l'aborto terapeutico destinato a salvaguardare la vita o la salute della madre sarebbe comunque compatibile con la Convenzione (Giorgio Malinverni, La Convention européenne des droits de l'homme, FJS n. 1370 pag. 2; Gérard Cohen-Jonathan, La Convention européenne des droits de l'homme, Aix-en-Provence 1989, pag. 282/83).

2. Come corollario del diritto alla vita, l'art. 6 cpv. 1 assicura in primo luogo il diritto alla morte naturale. Esso vuole però andare oltre e garantire anche il diritto di ogni persona a una morte degna, che avvenga cioè nella pace e nella serenità. Questa norma non tocca evidentemente il delicato problema dell'eutanasia attiva, che permane anzi lesiva del diritto alla vita (Giorgio Malinverni, op. cit., FJS n. 1370 pag. 2), ma vuole tutelare ogni persona dagli accanimenti terapeutici e quindi da quei trattamenti terapeutici insistenti a cui potrebbero essere sottoposti a volte i malati in fase terminale unicamente per prolungare loro l'esistenza: in

questo senso, l'art. 6 cpv. 1 del progetto governativo mira soprattutto al rispetto della volontà dei pazienti e, se ciò non è più possibile, di quella dei loro congiunti (cfr. Marco Borghi, *L'image de la mort en droit public*, in *"L'image de l'homme en droit"*, Friburgo 1990, pag. 27 segg., 38).

La garanzia della morte naturale o della morte degna dovrebbe peraltro avere una portata diversa e più ampia di quella già assicurata dal diritto costituzionale non scritto alla libertà personale e dall'art. 7, seconda frase del Patto II, che proibiscono gli esperimenti medici e scientifici senza il consenso dell'interessato, ovvero che esigono per ogni operazione medica l'accordo del paziente o, se del caso, del suo rappresentante legale (DTF 114 la 350 segg.; Claude Rouiller, op. cit., pag. 21).

3. L'art. 6 cpv. 2 conferisce dignità costituzionale ad un principio elementare e generale che serve da filo conduttore per interpretare e concretizzare tutti i diritti fondamentali del cittadino nelle varie circostanze della vita, laddove la dignità umana è minacciata da provvedimenti o comportamenti offensivi o degradanti. Tale principio è già stato definito a ragione come "chiave" di tutto l'elenco di questi diritti o come sua "ultima radice e fonte": la protezione della dignità umana costituisce in un certo senso l'ultima possibilità offerta dal diritto allorché la garanzia di tutti gli altri diritti costituzionali dovesse risultare eccezionalmente inefficace. Il principio dell'inviolabilità della dignità umana pone sotto l'egida della Costituzione i fattori umani specifici ed essenziali e i valori individuali propri e caratteristici di ogni essere umano: l'uomo non deve mai essere trattato come semplice oggetto o mezzo e la dignità umana si fonda proprio sul fatto che egli si distingue dalle altre creature per la sua intelligenza, la sua libertà di scelta e la sua capacità di esprimere giudizi di valore e di dar forma al suo ambiente (rapporto finale del Gruppo di lavoro per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale, VI 1973, pag. 75/76; rapport de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale, 1977, pag. 33/34).

Il principio dell'intangibilità o dell'inviolabilità della dignità umana, che il popolo e le autorità debbono rispettare e proteggere, è peraltro contenuto in modo particolare anche nel progetto di Costituzione federale del 1977 (art. 8), nella Costituzione giurassiana del 1977 (art. 7), nella Costituzione argoviese del 1980 (art. 9) e nella nuova Costituzione bernese del 6 giugno 1993 (art. 9).

Articolo 7

Uguaglianza

Questa norma - che riprende in sostanza l'art. 4 cpv. 1 Cost. fed. tenendo conto della riforma costituzionale del 1981 che ha introdotto la parità di diritti fra uomo e donna (cpv. 2) - sancisce il principio d'uguaglianza dinanzi alla legge e dispone altresì che nessuno deve subire svantaggi o trarre privilegi per motivi di origine, razza, posizione sociale, convinzione religiosa, filosofica e politica.

1. L'uguaglianza di tutti gli individui di fronte alla legge e il diritto di tutti, senza discriminazioni, ad un'uguale protezione da parte della legge è proclamato anche dall'art. 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Secondo la prassi del Comitato dei diritti dell'uomo - istituito dall'art. 28 - questa norma costituisce diritto autonomo, di portata indipendente, la cui applicazione non è limitata ai diritti garantiti dal Patto, ma è volta ad impedire ogni discriminazione giuridica o fattuale in qualsiasi settore regolamentato e protetto dai pubblici poteri: la portata e il campo d'applicazione dell'art. 26 verrebbero così a coincidere con il principio d'uguaglianza sancito dall'art. 4 Cost. fed.. Questa norma, tuttavia, non è stata recepita come tale nel nostro ordinamento giuridico poiché la Svizzera ha formulato una riserva (art. 1 cpv. 1 lett. h del DF del 13 dicembre 1991, in BU 1993 pag. 747/49), che ne ha ridotto la portata a quella dell'art. 14 CEDU. Così limitato, l'art. 26 del Patto II non ha più portata propria: l'uguaglianza di tutte le persone davanti alla legge ed il loro diritto ad un'uguale protezione sono infatti garantiti soltanto in relazione con gli altri diritti riconosciuti dal Patto stesso (FF 1991 I pag. 935; Claude Rouiller, op. cit., pag. 24).

2. Nei due Patti internazionali del 1966, il principio d'uguaglianza fra uomo e donna è sancito dall'art. 3, di ugual tenore, che si rivolge agli Stati membri: questi Stati debbono infatti impegnarsi a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti civili e politici e, rispettivamente, di tutti i diritti economici, sociali e culturali enunciati dai Patti. Ed il principio di non discriminazione, segnatamente fra i sessi, è pure consacrato dai Patti con due disposizioni pressoché analoghe (art. 2 n. 2 Patto I, art. 2 n. 1 Patto II), la cui formulazione richiama sostanzialmente quella dell'art. 14 CEDU (Giorgio Malinverni, *Les Pactes et la protection des droits de l'homme dans le cadre européen*, op. cit., pag. 44).

Articolo 8

Diritti individuali

L'elenco dei diritti individuali:

Le disposizioni sui diritti fondamentali contenute nella Costituzione federale e nella Costituzione cantonale sono estremamente lacunose, prive di sistematica e basate spesso su concezioni del passato. Una revisione totale alle soglie del XXI secolo deve quindi contenere un catalogo moderno e chiaro dei diritti dell'uomo e delle libertà individuali, che tenga conto della giurisprudenza del Tribunale federale e delle garanzie istituite dalla CEDU e dal Patto internazionale del 1966 relativo ai diritti civili e politici. Del resto, l'idea di un elenco dei diritti costituzionali è stata unanimemente accettata e, nell'ambito dei lavori per la revisione totale della Costituzione federale, l'elenco è stato ritenuto addirittura da più parti fondamentale e indispensabile: esso favorisce infatti una maggiore perspicuità, offre una migliore possibilità di stabilire disposizioni uniformi per

tutti i diritti ed accentua infine - giustamente - la loro interdipendenza reciproca (rapporto finale, VI 1973, pag. 65).

I diritti individuali elencati dalla Costituzione cantonale, nella misura in cui riprendono i diritti fondamentali scritti o non scritti della Costituzione federale o quelli garantiti dalla CEDU o dal Patto II del 1966, non hanno peraltro portata autonoma ed assumono una funzione essenzialmente informativa: è notorio infatti che i diritti fondamentali assicurati dalla Costituzione cantonale hanno una portata propria quando la protezione che essi istituiscono va oltre quella già garantita dalla Costituzione federale, dalla CEDU e dal Patto del 1966 (DTF 119 la 55 consid. 2, 118 la 433 consid. 4a; Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II e III, n. 1755/1756).

I diritti individuali garantiti

1. La tutela della libertà personale (art. 8 cpv. 2 lett. a), che comprende in particolare quella del diritto alla vita garantito dall'art. 6 cpv. 1 (cfr. DTF 98 la 514 consid. 4a), si estende all'integrità fisica e mentale, alla libertà di movimento e di attività, al diritto di disporre del proprio corpo, a quello di non essere soggetti a pressioni e coercizioni di carattere morale e, in definitiva, a tutte le condizioni elementari che sono indispensabili per la manifestazione della persona umana.

La libertà personale non è espressamente menzionata nella Costituzione federale, ma appartiene al diritto costituzionale non scritto. Secondo la giurisprudenza, la libertà personale garantisce le facoltà proprie alla natura stessa dell'uomo di andare, venire e muoversi liberamente, il cui corollario è costituito dalla proibizione di essere arrestato o internato arbitrariamente e dal diritto di ogni persona di essere tutelata nella sua integrità fisica, intellettuale, morale e spirituale: principio fondamentale del diritto costituzionale, essa protegge inoltre - a titolo sussidiario - tutte le libertà che si caratterizzano come una manifestazione elementare dello sviluppo e dell'affermazione della personalità umana (DTF 117 la 30 consid. 5a, 114 la 357 consid. 5; RDAT 1983 n. 91 consid. 5a).

2. L'articolo 8 cpv. 2 lett. b e h garantisce il diritto del bambino ad un armonioso sviluppo fisico e mentale e il diritto alla libera educazione dei figli. Una Costituzione moderna non può infatti ignorare i diritti fondamentali irrinunciabili dei bambini, né quelli dei genitori a cui compete la responsabilità primaria della loro educazione. L'interesse superiore del bambino ad un sano sviluppo fisico e psichico, che gli consenta di esprimere i propri desideri e bisogni e di valutare con consapevolezza e responsabilità le situazioni che lo concernono, dev'essere alla base di tutte le misure che vengono predisposte nei suoi confronti. Vista poi la sua dipendenza dal mondo degli adulti, al bambino dev'essere riconosciuto un diritto specifico al rispetto della sua dignità: ciò vale in modo particolare nell'ambito scolastico, dove la disciplina in genere dev'essere applicata in modo compatibile con la dignità del fanciullo in quanto essere umano.

Le disposizioni contenute nell'art. 8 cpv. 2 lett. b e h - che hanno qualche analogia con l'art. 42 della nuova Costituzione bernese (cfr. il rapporto 31 gennaio 1992 della commissione per la revisione totale della Costituzione, pag. 87) - trovano peraltro ampio riscontro nei Patti internazionali del 16 dicembre 1966. Queste convenzioni accordano infatti un ruolo primordiale alla famiglia, che è considerata come il nucleo naturale e fondamentale della società e che ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato (art. 10 n. 1 Patto I, art. 23 Patto II). L'articolo 24 del Patto sui diritti civili e politici stabilisce in modo particolare che ogni fanciullo, senza discriminazione alcuna fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica o la nascita, ha diritto a quelle misure protettive che richiede il suo stato minorile, da parte della sua famiglia, della società e dello Stato (n. 1). D'altra parte, anche il Patto sui diritti economici, sociali e culturali istituisce una protezione accresciuta a favore delle madri e dei fanciulli (art. 10 n. 2 e 3): i fanciulli e gli adolescenti devono essere protetti in modo particolare contro lo sfruttamento economico e sociale ed il loro impiego in lavori pregiudizievoli per la loro moralità o per la loro salute, pericolosi per la loro vita o tali da nuocere al loro normale sviluppo, deve essere punito dalla legge. Il Patto I invita inoltre gli Stati contraenti a riconoscere il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale e fra le misure che essi debbono prendere per garantire la piena attuazione di questo diritto annovera quelle necessarie ad assicurare la diminuzione del numero dei nati-morti e della mortalità infantile ed il "sano sviluppo dei fanciulli" (art. 12 n. 1 e n. 2 lett. a). Questo Patto proclama altresì il diritto di ogni individuo all'istruzione e segnatamente - alla stregua dell'art. 27 cpv. 2 Cost. fed. - il diritto all'istruzione primaria obbligatoria e gratuita (art. 13 n. 1 e n. 2 lett. a). In virtù della stessa norma del diritto convenzionale (n. 3), gli Stati che hanno aderito al Patto debbono però anche impegnarsi a rispettare la libertà dei genitori e dei tutori legali di scegliere per i figli scuole diverse da quelle istituite dalle autorità pubbliche, purché conformi ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti o approvati dallo Stato in materia d'istruzione, e di curare l'educazione religiosa e morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni (cfr. anche l'art. 18 n. 4 del Patto II).

In merito ai diritti stabiliti dall'art. 8 cpv. 2 lett. b e h del progetto di Costituzione cantonale, giova ancora rilevare che il 1° maggio 1991 il Consiglio federale ha firmato la Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti del bambino e che l'adesione della Svizzera a tale Convenzione è stata sottoposta a procedura di consultazione in vista della preparazione del messaggio. Ora, nell'ambito di questa convenzione - che si prefigge di assicurare al fanciullo, sul piano universale, protezione e assistenza rispondenti ai suoi bisogni - la famiglia è considerata il nucleo dello sviluppo del bambino: essa deve poterlo dirigere e guidare

liberamente, senza interventi da parte dello Stato. In virtù dell'art. 27 n. 2 di questa Convenzione, ai genitori spetta anche di assicurare, entro i limiti delle loro possibilità e dei loro mezzi finanziari, le condizioni di vita necessarie allo sviluppo del bambino e lo Stato deve sostenere la famiglia nell'attuazione di questi compiti.

3. L'articolo 8 cpv. 2 lett. c garantisce la tutela della sfera privata e dei dati personali. Ancorché già salvaguardati dal diritto costituzionale non scritto alla libertà personale (DTF 113 la 262 segg. consid. 4b-c, 109 la 158 consid. 8b; Jörg Paul Müller, *Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung*, pag. 13 e 16), la loro specificazione nella Costituzione è opportuna perché conferisce rango costituzionale ai diritti stabiliti dalla legislazione sulla protezione dei dati. Il Cantone Ticino ha infatti adottato il 9 marzo 1987 la legge sulla protezione dei dati personali (RL vol. 1 n. 18), che ha lo scopo di proteggere i diritti fondamentali ed in particolare la personalità e la sfera privata delle persone i cui dati vengono elaborati dal Cantone, dai comuni, da altre corporazioni e istituti di diritto pubblico e dai loro organi, come pure dalle persone fisiche e giuridiche di diritto privato a cui sono demandati compiti pubblici (art. 1 e 2). D'altra parte, anche la Confederazione ha emanato il 19 maggio 1992 la legge federale sulla protezione dei dati (RS 235.1; RU 1993 pag. 1945), che ha lo scopo di proteggere la personalità e i diritti fondamentali delle persone i cui dati sono oggetto di trattamento da parte di privati e di organi federali (art. 1 e 2 cpv. 1).

4. L'articolo 8 cpv. 2 lett. d garantisce la libertà d'opinione, d'informazione e di stampa, tutelata anche rispettivamente dal diritto costituzionale scritto (art. 55 Cost. fed.) e non scritto (DTF 113 la 316/17 consid. 4b), dall'art. 10 CEDU e dall'art. 19 del Patto II .

Questa libertà comprende anche la proibizione della censura preventiva, ovvero di ogni controllo preventivo dell'espressione di una opinione (cfr. Jörg Paul Müller, *op. cit.*, pag. 128 segg.). La menzione esplicita del divieto della censura - che costituisce l'essenza intangibile di questa libertà - appare superflua poiché la censura preventiva è esclusa in linea di principio dalla norma generale dell'art. 8 cpv. 3, che disciplina le condizioni di limitazione di tutti i diritti individuali. Va da sé tuttavia che, per determinate persone assoggettate ad un rapporto giuridico speciale (magistrati, funzionari, militari, detenuti), la legge può derogare al divieto di massima della censura preventiva per motivi preminenti d'interesse pubblico (rapporto 31 gennaio 1992 della commissione per la revisione totale della Costituzione del Canton Berna, pag. 73 ad art. 17).

5. L'articolo 8 cpv. 2 lett. e garantisce la libertà di coscienza e di religione. Questa espressione è stata preferita a quella di libertà di coscienza e di culto - peraltro tutelata dagli art. 49 e 50 Cost. fed. (DTF 116 la 257/58 consid. 5a-b) - poiché contenuta nell'art. 9 CEDU e nell'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici⁵. A questo proposito è utile ricordare che l'art. 18 del Patto II insiste, come l'art. 9 CEDU, sulla libertà di avere o di adottare una religione o un credo di propria scelta (n. 2) e proclama la libertà dei genitori o dei rappresentanti legali di assicurare l'educazione religiosa e morale dei figli conformemente alle proprie convinzioni religiose (n. 4): la questione di sapere se questa specifica disposizione sia limitata alle pretese derivanti dall'art. 49 Cost. fed. o si estenda anche alla neutralità confessionale dell'insegnamento prevista dall'art. 27 cpv. 3 Cost. fed. è rimasta per il momento indecisa (DTF 116 la 252 segg.; Claude Rouiller, *op. cit.*, pag. 23).

6.1. L'art. 8 cpv. 2 lett. f tutela in primo luogo la libertà d'associazione, già garantita dall'art. 56 Cost. fed., dall'art. 11 CEDU e dall'art. 22 del Patto II, e la libertà di riunione, riconosciuta dal Tribunale federale come diritto costituzionale non scritto (DTF 117 la 477 consid. 3b, 96 I 223/25 consid. 4), e comunque protetta dall'art. 11 CEDU e dall'art. 21 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Le norme del Patto e della Convenzione hanno peraltro una portata essenzialmente identica a quella del diritto costituzionale federale scritto e non scritto e non offrono al cittadino maggiore protezione (DTF 117 la 477 consid. 3b, 107 la 229 consid. 4a; RDAT 1987 n. 11 consid. 4; Arthur Haefliger, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz*, pag. 244; Claude Rouiller, *op. cit.*, pag. 23).

In questo contesto è utile ricordare che l'organizzazione di una riunione su suolo pubblico può essere sottoposta ad autorizzazione preventiva: una simile autorizzazione, o un annuncio preventivo all'autorità competente, risulterebbero invece anticostituzionali se richiesti per la costituzione di un'associazione (DTF 96 I 229 consid. 7a; Jörg Paul Müller, *op. cit.*, pag. 163 e 173).

6.2. L'art. 8 cpv. 2 lett. f garantisce inoltre la libertà di manifestazione pubblica, che il Tribunale federale considera quale forma d'espressione della libertà d'opinione e di riunione senza riconoscerle rango di diritto costituzionale autonomo (DTF 107 la 229/30 consid. 4b, 100 la 399/400 consid. 4b-c; Jörg Paul Müller, *op. cit.*, pag. 162). Ma la stessa giurisprudenza ammette anche che la possibilità di manifestare su strade e piazze corrisponde a volte ad un bisogno legittimo, soprattutto per le minoranze, che in un Paese democratico le manifestazioni debbono essere reciprocamente tollerate per consentire l'esercizio delle libertà individuali e che, in definitiva, le dimostrazioni su suolo pubblico non si distinguono sostanzialmente dalle riunioni che si svolgono in tutto o in parte su demanio pubblico e che ne comportano un uso accresciuto (DTF 107 la 233 consid. 5d, 103 la 312 consid. 3b, 100 la 400 consid. 4c).

Come già s'è visto, le riunioni e le manifestazioni che presuppongono l'uso del suolo pubblico possono essere assoggettate ad autorizzazione. L'autorità competente, secondo una base legale precisa o secondo la clausola generale di polizia, non può però rifiutare l'autorizzazione se non vi sono motivi preminenti

d'interesse pubblico ed in particolare il timore di disordini; le misure restrittive debbono ovviamente essere conformi al principio di proporzionalità ed essere dirette contro i perturbatori (DTF 117 la 479 segg., 107 la 65/66 consid. 2a, 230 segg. consid. 4c e 5, 100 la 396 consid. 2; Jörg Paul Müller, op. cit., pag. 163 e 196 segg.).

La libertà di manifestazione è esplicitamente garantita da talune Costituzioni cantonali (art. 6 cpv. 2 lett. d Cost. BL, art. 8 lett. g Cost. JU). Il progetto 1977 di nuova Costituzione federale la include invece nella libertà di riunione e di associazione, precisando altresì che le riunioni e le manifestazioni su suolo pubblico possono essere subordinate ad autorizzazione e che esse possono essere proibite o sottoposte a restrizioni soltanto se l'ordine pubblico ne sia seriamente e direttamente minacciato (art. 13).

7. L'art. 8 cpv. 2 lett. g garantisce - alla stregua di altre Costituzioni cantonali (art. 8 lett. h e i Cost. JU, art. 21 e 22 Cost. BE, art. 14 Cost. AG, art. 6 cpv. 2 lett. e Cost. BL) - la libertà d'insegnamento, di espressione artistica e di ricerca scientifica.

7.1. La libertà d'insegnamento - peraltro già riconosciuta a livello universitario dalla prassi del Tribunale federale ed anche da precise norme di legge (Jörg Paul Müller, op. cit., pag. 121 e nota 152⁶ - costituisce un diritto individuale del docente di ogni ordine di scuola, pubblica o privata. Nelle scuole obbligatorie e postobbligatorie, a differenza di quelle universitarie, questa libertà non può tuttavia essere garantita in modo completo poiché il contenuto dell'insegnamento è determinato dalle leggi, dalle disposizioni esecutive e dai programmi (cfr. art. 46 cpv. 1 della legge della scuola del 1° febbraio 1990, in RL vol. 4 n. 140). La garanzia costituzionale comprende invece la cosiddetta libertà pedagogica, che è sostanzialmente già riconosciuta al corpo insegnante (rapporto citato della commissione per la revisione totale della Costituzione bernese, pag. 76).

7.2. La tutela specifica della libertà d'espressione artistica e di ricerca scientifica - che nella giurisprudenza del Tribunale federale viene perlopiù ricollegata alla libertà d'opinione (DTF 115 la 269 consid. 10a, 101 la 255 consid. 3b) - tiene conto dell'importanza delle arti e delle scienze e risponde anche agli obiettivi del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: l'art. 15 di questo Patto dispone infatti che gli Stati partecipanti debbono impegnarsi a rispettare la libertà indispensabile per la ricerca scientifica e l'attività creativa (n. 3) e riconoscere inoltre i benefici che possono risultare dall'incoraggiamento e dallo sviluppo dei contatti e dalla collaborazione internazionale nei campi scientifico e culturale (n. 4).

8. L'art. 8 cpv. 2 lett. i ribadisce la libertà di domicilio garantita dall'art. 45 Cost. fed., che è stato accettato in votazione popolare il 7 dicembre 1975 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 1979. Consecutivo all'iniziativa del consigliere nazionale Waldner, questo disposto ha soppresso le possibilità fino allora esistenti di rifiutare o revocare il domicilio allorché le condizioni poste dal cessato art. 45 cpv. 2 a 4 erano adempiute ed ha quindi tolto a Cantoni e comuni le relative competenze: il solo presupposto per l'esercizio della libertà di domicilio è costituito oggi dalla prova della cosiddetta "fede d'origine", vale a dire dalla necessità di produrre l'atto d'origine (FF 1974 II pag. 186; Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. III, n. 1973/74; Eros Ratti, *Il Comune*, vol. I, pag. 87).

8.1. La libertà di domicilio conferisce ad ogni cittadino svizzero - e soltanto ad ogni cittadino svizzero (Jörg Paul Müller, op. cit., pag. 74) - il diritto di prendere domicilio o di dimorare in qualsiasi luogo del territorio svizzero. Essa è una norma vincolante per tutti gli organi dello Stato a livello federale, cantonale e comunale: la libertà di domicilio vige non soltanto a livello intercantonale, ma anche all'interno dei singoli Cantoni, nel senso che ogni cittadino svizzero, indipendentemente dalla sua cittadinanza cantonale, può prendere domicilio in qualsiasi comune di un Cantone (DTF 108 la 249 consid. 1; Eros Ratti, op. cit., pag. 87). Alla stregua degli altri diritti fondamentali, anche la libertà di domicilio dei cittadini svizzeri può essere limitata con restrizioni fondate su una base legale sufficiente, che rispondano ad un interesse pubblico e rispettino il principio della proporzionalità: la più nota di queste restrizioni è quella concernente l'obbligo di residenza dei funzionari, che deve comunque tener conto dei limiti recentemente posti dalla giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 118 la 412 consid. 2, 116 la 384 segg., 111 la 215 segg.).

L'art. 12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici assicura invero ad ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato il diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio: ma la Svizzera ha formulato su tal punto una riserva, a favore delle disposizioni della legislazione federale sugli stranieri, secondo cui i permessi di soggiorno e di residenza sono comunque validi solo per il Cantone che li ha concessi (art. 1 cpv. 1 lett. b del decreto federale di approvazione, del 13 dicembre 1991, in RU 1993 pag. 747; FF 1991 I pag. 934).

8.2. In uno Stato democratico, la libertà di domicilio assume una funzione particolarmente importante nell'intero sistema dei diritti fondamentali. Essa rappresenta infatti il presupposto per l'esercizio di altri diritti, quali la libera scelta della professione, la libertà di movimento o la garanzia della proprietà, ed instaura in fondo un legame di natura costituzionale fra una persona ed un determinato luogo del territorio nazionale (Detlev Ch. Dicke, *Commentaire de la Constitution fédérale*, n. 4 all'art. 45; Jörg Paul Müller, op. cit., pag. 71/72). Non va scordato infatti che la nozione di domicilio di polizia (art. 45 Cost. fed.) è strettamente connessa con quella di domicilio civile e che, secondo l'art. 23 cpv. 1 CCS, "il domicilio di una persona è nel luogo dove essa dimora con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente" e di farne cioè il centro delle proprie

relazioni e dei propri interessi (cfr. DTF 119 II 65 consid. 2bb, 97 I 3 segg. consid. 3; Jörg Paul Müller, op. cit., pag. 73).

Ora, com'è noto, vi sono popolazioni nomadi che, per tradizione etnica e scelta morale, rifuggono da qualsiasi legame stabile con un luogo determinato e per i quali i viaggi e gli spostamenti continui adempiono del resto ad una funzione sociale ed economica assolutamente essenziale (Jean-Pierre Liégeois, *Tsiganes et Voyageurs*, edito dal Consiglio d'Europa, Strasburgo 1985, pag. 54 segg.). Senonché, non avendo domicilio né potendolo costituire indipendentemente addirittura dalla loro nazionalità, i nomadi si vedono spesso limitati nei loro diritti fondamentali in misura accresciuta e non sempre compatibile con le esigenze di uno Stato democratico e liberale fondato sul diritto. Per questo e per altri motivi, legati anche a pregiudizi e ad attitudini discriminatorie assai diffuse, il Consiglio d'Europa ha adottato una serie di raccomandazioni sulla situazione sociale delle popolazioni nomadi, sul ruolo e le responsabilità delle collettività locali e regionali e sui nomadi apolidi o di nazionalità incerta (Jean-Pierre Liégeois, op. cit., pag. 219 segg.). Con queste raccomandazioni, gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono invitati in modo particolare a facilitare l'insediamento e il soggiorno dei nomadi su terreni che possano garantire condizioni sufficienti di sicurezza e di igiene e che siano preferibilmente ubicati in prossimità degli agglomerati per agevolare l'accesso alle vie di comunicazione, gli approvvigionamenti, la frequentazione delle scuole, l'esercizio di attività professionali ed altri contatti sociali: e questo invito si rivolge principalmente alle collettività locali e regionali, a cui i governi degli Stati centrali dovrebbero comunque assicurare un adeguato sostegno finanziario.

9. L'art. 8 cpv. 2 lett. i tutela la garanzia della proprietà, riconosciuta dapprima dal Tribunale federale come diritto costituzionale non scritto (sentenza dell'11 maggio 1960, in ZBI 1961 pag. 72) e poi ancorata nella Costituzione federale il 14 settembre 1969 (art. 22ter). Dottrina e giurisprudenza riconoscono alla garanzia della proprietà una duplice natura. Da un lato, essa protegge la proprietà come istituto fondamentale dell'ordinamento giuridico svizzero, che non può essere svuotato nella sua sostanza ("Institutsgarantie"); dall'altro, essa tutela invece i diritti individuali e concreti del proprietario contro gli interventi dello Stato ("Bestandesgarantie") (DTF 113 la 132 consid. 6 e 7, 111 la 26 consid. 3; Adelio Scolari, *Diritto amministrativo*, parte speciale, n. 588 e 592; Jörg Paul Müller, op. cit., pag. 331 e segg.).

La garanzia costituzionale della proprietà non protegge soltanto la proprietà secondo il diritto civile, ma sostanzialmente tutti i diritti patrimoniali ed in particolare: la proprietà mobiliare e fondiaria ai sensi del codice civile, il possesso, i diritti reali limitati costituiti conformemente al diritto privato federale, i rapporti di vicinato, i diritti acquisiti, i diritti contrattuali, la proprietà intellettuale e i diritti del titolare di una concessione (Adelio Scolari, op. cit., n. 593; Jörg Paul Müller, op. cit., pag. 327/28; Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II e III, n. 2173). Tale garanzia, tuttavia, protegge soltanto gli interessi giuridici e non tutela invece gli interessi di mero fatto (DTF 105 la 222 consid. 2; Adelio Scolari, op. cit., n. 594).

10. L'art. 8 cpv. 2 lett. I garantisce l'attività economica nei limiti dell'interesse generale. Questa norma conferma sostanzialmente l'art. 4 della Costituzione in vigore, introdotto nel 1830. A livello federale, la libertà di commercio e d'industria è stata invece affermata con la Costituzione federale del 1874 (art. 31) ed è stata poi successivamente attenuata con tutta una serie di revisioni costituzionali ed in particolare con i cosiddetti articoli economici, adottati il 6 luglio 1947, con l'articolo congiunturale, accettato in votazione popolare il 26 febbraio 1978, con l'articolo sulla protezione dei diritti dei consumatori, introdotto il 14 giugno 1981, e con quello relativo alla sorveglianza dei prezzi, adottato il 28 novembre 1982 (cfr. Etienne Grisel, *Liberté du commerce et de l'industrie, Libéralisme et droit économique en Suisse*, vol. I, pag. 28/29, 56 segg., 66/69). La libertà di commercio e d'industria o libertà economica, consacrata dall'art. 31 cpv. 2 Cost. fed., assicura ad ogni persona il diritto di scegliere e di esercitare un'attività privata tendente al conseguimento di un guadagno: l'attività protetta è dunque quella che consiste a produrre, offrire e scambiare beni e servizi a titolo professionale o occasionale, al di fuori di ogni ingerenza dello Stato (DTF 118 lb 362/63 consid. 4, 116 la 121 consid. 3, 111 la 186 consid. 2a; René A. Rhinow, *Commentaire de la Constitution fédérale*, n. 27, 68 segg. all'art. 31; Jörg Paul Müller, op. cit., pag. 357 segg.). Tale garanzia è però relativizzata nella norma stessa dalle "disposizioni restrittive della Costituzione e della legislazione che ne deriva": gli articoli 31bis a 34ter Cost. fed. prevedono infatti, già sul piano costituzionale, tutto un sistema di limitazioni della libertà economica ed altre limitazioni trovano poi fondamento nella legislazione federale. La precisazione contenuta nell'art. 31 cpv. 1 Cost. fed. sta sostanzialmente a significare che le restrizioni della libertà di commercio e d'industria sono lecite e necessarie poiché tale libertà - alla stregua di tutti i diritti fondamentali del cittadino - non può essere illimitata: ma, per altro verso, essa stabilisce anche che le restrizioni della libertà economica debbono trovare appoggio nella Costituzione federale (René A. Rhinow, op. cit., n. 128 all'art. 31).

Secondo la più recente giurisprudenza del Tribunale federale, la libertà di commercio e d'industria - che non è riconosciuta né dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo né dai Patti internazionali del 1966 (Arthur Haefliger, op. cit., pag. 38/39) - può essere invocata non solo dai cittadini svizzeri ma anche dagli stranieri domiciliati in Svizzera, ovvero titolari di un permesso di domicilio (DTF 119 la 37/38 consid. 2, 108 la 149 segg.).

11. L'articolo 8 cpv. 2 lett. m garantisce il diritto di petizione, peraltro tutelato anche dall'art. 57 Cost. fed. Questo diritto è un diritto costituzionale che rientra sostanzialmente nella libertà d'opinione e di cui sono titolari i cittadini svizzeri e gli stranieri, le persone fisiche e le persone giuridiche. Secondo la prassi, il diritto

di petizione consiste nella facoltà riconosciuta ad ognuno di sottoporre alle autorità statali, in settori di loro competenza, delle richieste, delle proposte, delle critiche o delle rivendicazioni, senza arrischiare rappresaglie e senza temere conseguenze giuridiche pregiudizievoli (DTF 104 la 437 consid. 5, 98 la 488; Jörg Paul Müller, op. cit., pag. 180/82). Nella giurisprudenza del Tribunale federale, la portata di questa libertà fondamentale è però limitata al dovere dell'autorità di prendere conoscenza del contenuto della petizione ed essa non conferisce pertanto alcun diritto all'ottenimento di una prestazione positiva, ovverosia all'emanazione di una decisione d'ordine o di merito (DTF 104 la 437, 98 la 488). In consonanza con la prassi più liberale delle autorità federali e cantonali (Jörg Paul Müller, op. cit., pag. 181) e alla stregua di talune Costituzioni cantonali (cfr. ad es. art. 80 cpv. 2 Cost. JU, art. 19 Cost. AG, art. 21 cpv. 2 Cost. OW), il progetto governativo sancisce il diritto del promotore di ottenere una risposta entro ragionevole termine: questo diritto è peraltro già assicurato oggi dalla costante prassi del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato (Guido Corti, Sul diritto di petizione, con particolare riferimento alle petizioni indirizzate al Gran Consiglio, RDAT II-1991 pag. 343 segg.).

Le restrizioni dei diritti individuali

I diritti individuali elencati dall'art. 8 cpv. 2 non sono evidentemente assoluti poiché il loro esercizio illimitato comprometterebbe l'ordinamento politico e la convivenza sociale. Tutti i diritti fondamentali sono soggetti infatti a restrizioni, che sono tuttavia costituzionalmente ammissibili soltanto a determinate condizioni.

Queste condizioni - definite dalla costante giurisprudenza del Tribunale federale - sono enunciate dall'art. 8 cpv. 3 del progetto con una clausola assolutamente generale, secondo cui i diritti individuali, salvaguardata la loro essenza, possono essere limitati per legge nel rispetto del principio di proporzionalità soltanto se un interesse pubblico preponderante lo esige.

Una formula generale analoga è peraltro contenuta anche nel progetto 1977 di nuova Costituzione federale (art. 23) e in alcune recenti Costituzioni cantonali (art. 13 Cost. JU, art. 14 Cost. UR, art. 2 Cost. GL, art. 21 Cost. SO, art. 15 Cost. BL, art. 8 Cost. TG e art. 28 della nuova Costituzione bernese del 6 giugno 1993).

Articolo 9

Inviolabilità della libertà personale

L'articolo 9 stabilisce il principio dell'inviolabilità della libertà personale e precisa che nessuno può essere privato della sua libertà se non nei casi e nelle forme previsti dalla legge. In questo senso la norma ribadisce la garanzia già offerta dal diritto costituzionale non scritto, dall'art. 5 n. 1 CEDU e dall'art. 9 n. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (cfr. Claude Rouiller, op. cit., pag. 21/22).

Nell'ambito dei procedimenti penali, il terzo capoverso sancisce il diritto di ogni persona arrestata o detenuta di essere sentito da un magistrato entro il giorno successivo, adeguandosi quindi alle esigenze degli art. 5 n. 3 CEDU e 9 n. 3 del Patto II, e riprende il principio già espresso dall'art. 38 CPP, giusta la modifica del 23 settembre 1992 in vigore dal 1° gennaio successivo⁸. Il diritto di essere assistito da un legale viene garantito fin dall'avvio delle informazioni preliminari (decisione della Commissione europea dei diritti dell'uomo del 12 luglio 1984, in EUGrZ 1986 pag. 278) e la difesa deve quindi avere l'opportunità di essere presente durante la prima udienza davanti al giudice dell'istruzione e dell'arresto (cfr. art. 23 Cost. GE, art. 10 cpv. 2 Cost. JU). La procedura di controllo giudiziario della privazione della libertà deve peraltro essere non solo semplice e rapida, ma anche contraddittoria (DTF 115 la 299 segg. consid. 4; sentenza 30 marzo 1989 della Corte europea dei diritti dell'uomo, Publications de la Cour, Série A, n. 151, pag. 17).

Articolo 10

Protezione giuridica

1. Questa norma conferma il principio, già affermato dall'art. 5 della vigente Costituzione, secondo cui nessuno può essere sottratto al suo giudice naturale o costituzionale. Il testo è in armonia con l'art. 58 cpv. 1 Cost. fed. e con gli art. 6 n. 1 CEDU e 14 n. 1 del Patto II, che riconoscono tra l'altro ad ogni persona il diritto di comparire davanti ad un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge; questa garanzia ha peraltro la stessa portata di quella conferita dall'art. 58 cpv. 1 Cost. fed. (DTF 116 la 18 consid. 4, 114 la 53 consid. 3a; Claude Rouiller, op. cit., pag. 21/22).

2. Il capoverso 2 di questo articolo eleva a dignità costituzionale il principio secondo cui ognuno può agire in giudizio a tutela dei propri diritti e quello dell'inviolabilità del diritto di difesa.

3. Il capoverso 3 proclama invece il diritto all'assistenza giudiziaria gratuita per i meno abbienti, del resto già dedotto - per costante giurisprudenza del Tribunale federale - dall'art. 4 Cost. fed. ed in modo particolare dal principio d'uguaglianza. Ciascuno deve poter far valere i propri diritti anche se non dispone delle necessarie risorse finanziarie, onde evitare che l'accesso ai tribunali ed in modo più generale alla giustizia sia riservato alle sole persone abbienti: sarebbe infatti irrilevante godere dei medesimi diritti se poi questi diritti non possono essere adeguatamente esercitati per motivi meramente finanziari (DTF 117 la 514, 99 la 330 consid. 4).

Lo stesso capoverso aggiunge altresì il diritto di ottenere una decisione entro ragionevole termine, ribadendo in tal modo il principio già consacrato dall'art. 4 Cost. fed., che proibisce il diniego di giustizia formale e che tutela il cittadino contro l'inadeguata dilazione della procedura giudiziaria e di quella amministrativa (DTF 107 lb 164, 103 V 192 consid. 2b; Rep. 1982 pag. 318 consid. 2): secondo costante giurisprudenza del Tribunale

federale, il ritardo frapposto all'evasione di una pratica costituisce infatti violazione dell'art. 4 Cost. fed., per protratta o ritardata giustizia, ove esso non sia contenuto nei limiti normali posti dalle esigenze amministrative, limiti che dipendono dalle circostanze concrete e segnatamente dai bisogni dell'istruttoria, dalla complessità delle questioni di fatto e di diritto sollevate nonché, ma in minor misura, dal numero delle pratiche pendenti dinanzi all'autorità adita (Rep. 1982 pag. 319 consid. 3a).

4. Il quarto capoverso sancisce il diritto fondamentale alla riparazione del danno materiale e morale subito per ingiusta privazione della libertà, analogamente a quanto stabilito da altre Costituzioni cantonali (art. 25 cpv. 5 della nuova Costituzione bernese del 6 giugno 1993, art. 10 cpv. 3 Cost. JU, art. 13 Cost. BL). La formulazione del progetto governativo consente anche di superare le incertezze sorte nell'ambito dell'applicazione degli art. 267, 269 e 270 CPP e tiene conto delle proposte già presentate con il messaggio n. 3163 dell'11 marzo 1987 concernente la revisione totale del codice di procedura penale (pag. 319 segg., ad art. 274-279). In base al CPP del 1941, la persona ingiustamente carcerata ha diritto ad un'equa indennità per i "danni pecuniari" subiti e le autorità giudiziarie ticinesi hanno interpretato questa nozione nel senso che essa comprende soltanto il danno patrimoniale ad esclusione di quello morale (Rep. 1985 pag. 406 segg., 1977 pag. 277, 1973 pag. 214 segg.; Michele Rusca, La procedura penale ticinese alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Rep. 1984 pag. 227 segg., 247). Ora, il Tribunale federale, proteggendo questa interpretazione fondata sul tenore letterale della norma e sui materiali legislativi, ha sostanzialmente rilevato che il versamento di un'indennità non solo per i danni pecuniari ma anche per i danni morali cagionati dalla detenzione costituirebbe - de lege ferenda - soluzione più giusta e persino auspicabile e s'è riferito proprio agli art. 274 segg. del progetto di nuovo CPP, al vaglio in quel momento della speciale commissione parlamentare (sentenza del 4 febbraio 1992, in RDAT II-1992 n. 16 consid. 3b).

Articolo 11

Cittadinanza

1. Il diritto di cittadinanza comunale e cantonale viene inserito fra i diritti fondamentali, così come previsto in modo particolare dalla Costituzione giurassiana del 20 marzo 1977 (art. 16). Questo diritto - sancito anche dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 (art. 15) - costituisce infatti il presupposto di altri diritti e interessi giuridicamente protetti del cittadino e rientra, come tale, nella categoria dei diritti fondamentali ("Grundrechte") (Yvo Hangartner, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, vol. II, pag. 223). La concessione della cittadinanza rimane beninteso un atto discrezionale poiché il cittadino straniero, che pur adempie le condizioni previste dalla legge, non ha alcun diritto soggettivo all'ottenimento della naturalizzazione (Yvo Hangartner, op. cit., vol. II, pag. 229; Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, vol. I, n. 958).

Il diritto di acquistare una cittadinanza è invece esplicitamente consacrato, per i fanciulli, dall'art. 24 n. 3 del Patto II. Lo scopo di questa norma - di per sé immediatamente applicabile (Claude Rouiller, op. cit., pag. 27; Giorgio Malinverni, Les Pactes et la protection des droits de l'homme dans le cadre européen, op. cit., pag. 38 e 56) - è quello di evitare che un bambino sia protetto in misura meno efficace in ragione della sua apolidia: secondo la dottrina, questa norma non sembra tuttavia imporre agli Stati membri l'obbligo di conferire la nazionalità a tutti i bambini che nascono sul loro territorio (Giorgio Malinverni, op. cit., pag. 43).

2. Il testo commissionale prevede altresì al capoverso 2 che l'acquisto della cittadinanza dev'essere agevolato in modo particolare per coloro che risiedono nel Cantone dalla nascita. Il Consiglio di Stato condivide questo principio, non potendosi obiettivamente negare che una persona nata e cresciuta in Ticino, dove ha frequentato le scuole ed ha intrecciato in modo quasi esclusivo le sue relazioni sociali, possa essere più facilmente integrato nella comunità svizzera e in quella ticinese in particolare.

Articolo 12

Doveri

Questo articolo, che il progetto della commissione speciale non contemplava, esprime un'esigenza irrinunciabile di responsabilità e di solidarietà dei singoli nei confronti della società. L'obbligo di adempiere ai doveri imposti dalla Costituzione e dalle leggi, e quindi di rispettare il diritto, coinvolge infatti tutte le persone che risiedono nel Cantone Ticino ed appare indispensabile per consentire allo Stato di salvaguardare i diritti fondamentali dei cittadini e i diritti sociali ad essi assimilabili.

Il principio della responsabilità verso le generazioni future, già enunciato nel preambolo, assume qui una specifica dignità costituzionale. In una collettività sociale ogni persona deve assumere le proprie responsabilità non solo verso sé stesso, ma anche nei confronti degli altri: ogni generazione deve agire politicamente, economicamente, socialmente ed ecologicamente in modo tale da non pregiudicare la vita delle generazioni future e deve anzi assicurare a queste nuove generazioni il diritto di decidere liberamente del loro avvenire (rapporto citato della commissione per la revisione totale della Costituzione bernese, pag. 69/70).

La norma proposta riprende almeno in parte l'art. 8 della nuova Costituzione bernese e trae spunto anche dagli art. 15 Cost. JU, 23 Cost. SO, 21 Cost. GL, 20 Cost. BL e 16 Cost. UR.

TITOLO III: DIRITTI E OBIETTIVI SOCIALI

Nella storia, i diritti sociali sono sempre stati considerati come il complemento necessario e inevitabile delle libertà individuali e vennero presi in considerazione già dagli estensori della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Alcuni diritti sociali - ed in particolare quello di ottenere i necessari mezzi di sostentamento - erano peraltro già garantiti dalla prima Costituzione francese del 24 giugno 1793 (art. 21). Questa matrice storica comune non ha però prodotto, almeno nelle società occidentali, un'evoluzione dei diritti sociali paragonabile a quella verificatasi nel campo delle libertà individuali (Marco Borghi, L'ancoramento costituzionale dei diritti sociali; introduzione all'esigenza di un approccio interdisciplinare, in "Costituzione e diritti sociali", pag. 19 segg., 32/33 e note 73 e 74). Infatti, i diritti sociali pongono già in limine un problema di definizione poiché essi non hanno punti di riferimento specifici, analoghi a quelli dei diritti fondamentali: la nozione di diritti sociali è sostanzialmente imprecisa e abbraccia cose diverse che vanno dai diritti riconosciuti a determinate persone in ragione del gruppo a cui esse appartengono, a quelli che interessano tutte le persone che non possono beneficiare di un livello di vita dignitoso e soddisfacente, dai diritti che toccano direttamente il mondo del lavoro a quelli che implicano prestazioni positive da parte dei pubblici poteri o di terzi (Jean-François Aubert, *La Constitution, son contenu, son usage*, RDS 110/1991 II pag. 9 segg., pag. 122).

Malgrado questi limiti, i diritti sociali in senso lato, legati indissolubilmente all'idea di una giustizia sociale, non possono essere ignorati da una Costituzione moderna e dinamica, destinata a regolare l'attività di uno Stato alle soglie del XXI secolo. Tuttavia, l'elencazione di diritti sociali in una nuova Costituzione, che espliciti e sviluppi l'idea di uno Stato sociale già a livello costituzionale, ha ragione d'essere ed è suscettibile di produrre effetti concreti soltanto se si eliminano dalla discussione gli slogan e si rinuncia ad una concezione dogmatica di questi diritti (rapporto finale del Gruppo di lavoro per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale, VI 1973, pag. 206). In un'ottica non dogmatica - o non più dogmatica - di questi diritti si deve pertanto abbandonare l'idea che un diritto al lavoro o un diritto all'alloggio consacrato dalla Costituzione cantonale venga definito come un diritto individuale all'ottenimento di un lavoro o di un alloggio, alla stessa stregua dei diritti fondamentali del cittadino. Rinunciare a una concezione dogmatica - annotava il citato rapporto finale del 1973 (ibidem) - significa pure discernere in qual misura lo Stato sociale sia già divenuto una realtà, in quale misura l'uomo, nonostante tutte le accentuazioni della libertà e dell'iniziativa privata, sia divenuto dipendente dalla collettività ed a questa necessariamente vincolato, in quale misura la giustizia sociale - come giustizia per i deboli e i bisognosi - contribuisca a legittimare lo Stato ed i suoi poteri, a formare il consenso e a garantire la lealtà verso le istituzioni: i diritti sociali costituiscono per l'essenziale una giustificazione, riferita soprattutto all'uomo, di uno Stato sociale che già esiste ma che è ancora suscettibile di sviluppo e quindi, in modo più generale, un mandato per le autorità politiche nell'elaborazione della politica sociale (rapporto 6 novembre 1985 del Consiglio federale sulla revisione totale della Costituzione federale, FF 1985 III pag. 1 segg., 67).

Il progetto governativo, ispirandosi alla soluzione consacrata dalla nuova Costituzione bernese del 6 giugno 1993 (art. 29/30), supera i limiti di questa concezione dogmatica distinguendo fra i diritti sociali veri e propri e gli obiettivi sociali generali dello Stato. I primi costituiscono diritti pubblici soggettivi, paragonabili ai diritti fondamentali, hanno un'applicazione giudiziaria immediata e possono quindi esser fatti valere nei confronti dell'autorità con azioni e strumenti giuridici, senza una legge specifica o nell'ambito di leggi che già esistono: ciò vale, ad esempio, per il diritto al minimo vitale (Jean-François Aubert, op. cit., RDS 110/1991 II pag. 122). La situazione appare invece diversa per gli obiettivi sociali, che non sono direttamente "giustiziabili" e che devono essere realizzati dal legislatore. Non si può infatti seriamente contestare che, senza leggi specifiche e soprattutto senza crediti, un diritto al lavoro o un diritto all'alloggio costituzionalmente garantiti non possono creare né alloggi né posti di lavoro (cfr. Jean-François Aubert, op. cit., RDS 110/1991 II pag. 123). Le norme costituzionali che consacrano questi obiettivi non conferiscono pertanto al cittadino un diritto pubblico soggettivo suscettibile di tutela giurisdizionale, ma hanno natura programmatica e si limitano appunto a fissare degli obiettivi che il legislatore dovrebbe concretizzare in vista del promovimento del bene comune (Jörg Paul Müller, *Eléments pour une théorie suisse des droits fondamentaux*, pag. 68/69).

Articolo 13

Diritti sociali

1. I diritti sociali in senso stretto consacrati dal progetto governativo comprendono in primo luogo il diritto del lavoratore di ottenere un salario che gli assicuri un tenore di vita dignitoso (art. 13 cpv. 1). Questa disposizione si ispira a quella dell'art. 7 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali che, come già s'è visto, non si rivolge però direttamente ai cittadini bensì ai legislatori delle Parti contraenti (FF 1991 I pag. 936): questa norma convenzionale dispone fra l'altro che gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni individuo di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro, le quali garantiscano in particolare una remunerazione che assicuri a tutti i lavoratori un'esistenza decorosa per essi e per le loro famiglie.

2. La parità di salario fra uomo e donna per un lavoro di pari lavoro è garantita dall'art. 4 cpv. 2 Cost. fed., che si applica direttamente nella funzione pubblica e nei rapporti di lavoro del diritto privato (DTF 117 Ia 265 consid. 2c, 272/73 consid. 2b): questa norma istituisce infatti un diritto individuale all'uguaglianza di retribuzione che tutti i salariati possono far valere in giudizio anche se il precetto costituzionale non è stato preventivamente attuato dal legislatore (DTF 113 Ia 110).

3. L'articolo 13 cpv. 3 impone al Cantone di provvedere perché siano garantiti a tutti i mezzi indispensabili all'esistenza. Questa norma sancisce il diritto al minimo vitale, che è una componente essenziale del diritto alla vita e del diritto alla libertà personale e che è peraltro disciplinato dalla legislazione sull'assistenza sociale (Jörg Paul Müller, *Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung*, pag. 40; Daniele Cattaneo, *Reddito minimo garantito: prossimo obiettivo della sicurezza sociale*, RDAT II-1991 pag. 447 segg., 460/61). In questo specifico contesto vanno quindi richiamate la legge federale sull'assistenza del 24 giugno 1977 (RS 851.1) - che determina il Cantone competente per assistere una persona nel bisogno dimorante in Svizzera e che definisce le persone nel bisogno (art. 1 e 2) - e la legge cantonale sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 (RL vol. 8 n. 370: questa legge dispone in modo particolare che lo Stato, nel rispetto della dignità e dei diritti della persona, deve provvedere all'attribuzione delle prestazioni sociali stabilite dalla legislazione federale e cantonale e, in specie, all'assistenza di quanti stanno per cadere o siano caduti nel bisogno (art. 1).

Articolo 14

Obiettivi sociali

1. Gli obiettivi sociali dello Stato si rivolgono essenzialmente alle autorità legislative. Sono infatti queste autorità che debbono stabilire se le prestazioni sociali già assicurate dal diritto in vigore devono essere migliorate in base agli obiettivi generali fissati dalla Costituzione: questi obiettivi possono essere raggiunti non solo con l'adozione di misure finanziarie adeguate, ma anche con la creazione di condizioni giuridiche e politiche appropriate.

2. L'elenco degli obiettivi sociali contenuto nel progetto tiene conto delle disposizioni di natura programmatica contemplate dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Questo Patto proclama il diritto al lavoro e i suoi corollari: la protezione dei lavoratori, il diritto di associazione e di attività sindacale, il diritto di sciopero nei limiti fissati dalla legislazione interna di ogni Paese e il diritto alla sicurezza sociale; la tutela dei diritti della famiglia e i suoi corollari: protezione speciale per le madri e i fanciulli (i quali debbono essere protetti in modo particolare contro lo sfruttamento economico e sociale) e diritto ad un livello di vita sufficiente; il diritto alla salute; il diritto all'educazione e i suoi corollari: la libertà d'istruzione e il diritto di ogni individuo di partecipare alla vita culturale, di godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni, e di beneficiare della tutela degli interessi morali e materiali degli autori di opere scientifiche, letterarie o artistiche (Claude Rouiller, *op. cit.*, pag. 19).

3. La protezione della famiglia, quale nucleo naturale e fondamentale della società, è del resto prevista anche dal Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 23 n. 1). Questa protezione qualificata implica evidentemente il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia (art. 23 n. 2), che è peraltro già garantito dalle corrispondenti disposizioni degli art. 12 CEDU e 54 Cost. fed. (Claude Rouiller, *op. cit.*, pag. 24). La famiglia in modo più generale è poi protetta anche dall'art. 8 n. 1 CEDU, che istituisce il diritto al rispetto della vita familiare e che è volto in modo particolare ad assicurare l'unità della famiglia, a salvaguardare le relazioni fra i coniugi e a tutelare i rapporti tra genitori e figli soprattutto nel campo dell'educazione (Giorgio Malinverni, *op. cit.*, FJS n. 1378 pag. 7/8).

4. La promozione dell'informazione e del suo pluralismo riguarda sia il diritto del cittadino all'informazione come tale, intimamente connesso con la libertà d'opinione, sia il dovere di ogni autorità di informare adeguatamente sulla propria attività: la trasparenza è infatti essenziale per un corretto rapporto tra i cittadini e le autorità e costituisce un obiettivo irrinunciabile per uno Stato democratico e liberale fondato sul diritto. Il dovere di informare e ragguagliare sufficientemente sulla loro attività, ove non siano in gioco interessi pubblici o privati preponderanti che vi si oppongano (cfr. art. 7 del progetto di Costituzione federale del 1977), deve però essere concretizzato da una legge specifica ed assumerà allora una particolare rilevanza soprattutto per le autorità esecutive, le cui sedute non sono notoriamente pubbliche (Guido Corti, *Autorità esecutiva e pubblicità delle sedute*, RDAT II-1991 pag. 360 segg., in part. n. 8).

Secondo la giurisprudenza costante del Tribunale federale, non esiste infatti alcun diritto generale ed esteso del cittadino e della stampa ad ottenere informazioni sull'insieme dell'attività dell'amministrazione: questa pretesa non può infatti esser dedotta né dal diritto costituzionale non scritto della Confederazione né dall'art. 10 CEDU¹⁴, che garantisce certo la libertà di ricevere e comunicare informazioni e idee, ivi compresa quella di informarsi, ma soltanto presso le fonti generalmente accessibili (DTF 107 Ia 305/6 consid. 3, 104 Ia 91 segg. consid. 4 e 5). Il Tribunale federale ritiene in sostanza che l'attività del governo e dell'amministrazione è retta dal principio della segretezza, con esclusione della pubblicità, e che un simile diritto generale all'informazione può essere sancito soltanto da una specifica normativa e non già creato in via giurisprudenziale (sentenze citate; in senso critico: Jörg Paul Müller, *Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung*, pag. 147/48).

TITOLO IV: ORGANISMI SOCIALI

Articolo 15

Compiti pubblici

Il progetto governativo conferma la norma proposta dalla commissione, indicando in modo specifico gli enti che hanno il potere di svolgere compiti pubblici: il Cantone, i comuni e le altre corporazioni e istituti di diritto pubblico indicati dalla Costituzione e dalle leggi (cpv. 1).

Il capoverso 2 ribadisce il testo commissionale ed affida al Cantone il compito di promuovere la collaborazione e la solidarietà tra i comuni: esso lo può fare nell'esercizio delle sue attribuzioni politico-amministrative o con leggi speciali settoriali o con normative generali quali la legge sul consorzio dei comuni.

Articolo 16

Comune: garanzia

1. La Costituzione ticinese del 1830, secondo il testo riordinato del 29 ottobre 1967, è silente circa la nozione e l'ambito dell'autonomia comunale. Essa regola unicamente agli art. 50 e 51 le modalità di formazione e di elezione dei municipi e dei consigli comunali e il diritto d'iniziativa e di referendum nei comuni in cui è istituito il consiglio comunale. Il carattere di ente autonomo del diritto pubblico è invece riconosciuto al comune - con l'ordinamento e i poteri stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi - dall'art. 1 della legge organica comunale (LOC) del 10 marzo 1987 (RL vol. 1a n. 26), che corrisponde sostanzialmente all'art. 1 della vecchia legge del 1° marzo 1950 (BU 1950 pag. 65), con la sola aggiunta del riferimento territoriale.

2. Una nuova Costituzione non può evidentemente ignorare l'istituto comunale, riconosciuto nella tradizione svizzera come una cellula fondamentale dello Stato democratico che non deve decadere a semplice istanza amministrativa del Cantone, costantemente soggetta alla sua autorità (DTF 103 la 474 consid. 4a). Il progetto governativo - alla stregua del testo della commissione speciale - contiene pertanto una chiara definizione del comune, peraltro analoga a quella contenuta nella LOC, introduce formalmente la tutela dell'autonomia comunale nei limiti della Costituzione e della legge, e sancisce infine la garanzia dell'esistenza del comune, riferita beninteso all'istituto comunale e non al singolo comune: l'art. 22 del progetto, sul quale ancora si tornerà, impone infatti al Cantone di promuovere la fusione e la separazione dei comuni quando l'interesse generale lo richiede.

Com'è noto, l'autonomia comunale è già tutelata in Svizzera dal Tribunale federale, che le riconosce rango di diritto costituzionale ai sensi degli art. 113 cpv. 1 n. 3 Cost. fed. e 84 cpv. 1 lett. a OG (DTF 116 la 254, 103 la 474 consid. 4a, 65 I 131). Ora, per costante giurisprudenza, i comuni sono legittimati ad impugnare con ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale decisioni o decreti che li toccano nella loro autonomia quali detentori del pubblico potere o che li colpiscono nella loro esistenza o consistenza territoriale. Prevalendosi della sua autonomia, il comune può fra l'altro esigere che le autorità cantonali di ricorso o di vigilanza restino nei limiti dei poteri di controllo stabiliti dalla legge e che applichino inoltre in modo corretto le norme del diritto sostanziale comunale, cantonale o federale che disciplinano la materia in cui sussiste autonomia: il comune può quindi invocare anche la violazione dell'art. 4 Cost. fed. e dei diritti che ne derivano - quali il divieto dell'arbitrio, il principio della proporzionalità, quello d'uguaglianza o quello della buona fede - non però a titolo indipendente, ma solo in stretta connessione con quella della sua autonomia. Al comune è pure concesso infine di addurre la trasgressione di altri diritti fondamentali, come ad esempio le libertà individuali, sostenendo che il significato e la portata attribuiti loro in un caso concreto pregiudica la sua autonomia (DTF 116 la 255/56 consid. 3a-b, 115 la 46, 114 la 82 consid. 2a). Analoga facoltà viene poi riconosciuta al comune nell'ambito di un ricorso interposto non per violazione della sua autonomia, ma per salvaguardare l'esistenza o la consistenza del suo territorio (DTF 104 la 388 consid. 1).

Articolo 17

Comune: organizzazione

L'articolo 17 descrive gli organi comunali e demanda al legislatore la competenza di fissare le condizioni alle quali il comune può istituire il consiglio comunale. Anche il progetto governativo abbandona il riferimento alla popolazione minima, contenuto nella Costituzione attuale (art. 50 cpv. 2), e adotta una formula più flessibile che consente di operare i necessari adeguamenti senza procedere ad una riforma costituzionale.

Il capoverso 4 rinvia alla legge circa le modalità d'esercizio del diritto d'iniziativa e di referendum, che è logicamente garantito nei soli comuni ove esiste il consiglio comunale. Queste modalità sono ora stabilite dagli art. 75 e segg. della legge organica comunale del 10 marzo 1987.

Accanto al diritto d'iniziativa e di referendum viene introdotto il diritto popolare di rinnovo anticipato del municipio e del consiglio comunale. Su questo istituto - che corrisponde al diritto di revoca già previsto dalla Costituzione attuale nei soli confronti del Consiglio di Stato (art. 61) - si tornerà in seguito nel commento al titolo V relativo ai diritti e ai doveri politici e in quello specifico degli art. 47 e 48 che disciplinano tale istituto.

Articolo 18

Comune: elezione

Accanto alla conferma del metodo del voto proporzionale per l'elezione del municipio e del consiglio comunale, già previsto dalla Costituzione in vigore (art. 50 cpv. 3), viene proposta come variante l'elezione con il sistema maggioritario: i pregi di questo sistema per l'omogeneità dei corpi politici, soprattutto di quelli esecutivi, e per l'avvaloramento della scelta delle persone sono peraltro noti ed hanno recentemente dato

luogo ad interessanti dibattiti ¹⁵. Su questo tema si tornerà in seguito nel commento relativo al sistema d'elezione del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato (art. 59 e art. 67 con le rispettive varianti).

Il secondo capoverso conferma il capoverso 1 dell'art. 50 attuale, secondo cui il municipio si compone di almeno tre membri, compreso il sindaco che lo presiede. Non vi è invece nessuna ragione per stabilire nella Costituzione il numero massimo dei membri del municipio, che la LOC del 1987 fissa a sette (art. 80 cpv. 2).

Articolo 19

Consorzio di comuni

Il progetto governativo riprende il testo proposto dalla commissione, fissando a livello costituzionale alcuni principi ricavati dalla legge sul consorzio dei comuni del 21 febbraio 1974 (RL vol. 1a n. 30): nella Costituzione vengono pertanto menzionate la facoltà del comune di consorziarsi per l'esercizio di attività di pubblico interesse, la qualità di ente pubblico del consorzio, la necessità che il consorzio disponga di uno statuto approvato dai comuni membri e dal Consiglio di Stato e la competenza del Governo di costituire dei consorzi coattivamente.

Articolo 20

Fusione e separazione di comuni

Questo articolo disciplina la fusione e la separazione dei comuni. Il terzo capoverso - che ricalca in particolare l'art. 112 cpv. 3 della Costituzione giurassiana del 1977 - conferisce al Gran Consiglio la competenza di decretare coattivamente la fusione e la separazione di comuni alle condizioni stabilite dalla legge. L'introduzione di una norma costituzionale specifica sulla fusione e la separazione coattive appare infatti opportuna, avuto riguardo al testo dell'art. 16 che garantisce in modo affatto generale l'esistenza del comune. Come già s'è visto, l'esistenza e la consistenza territoriale del comune sono infatti tutelate anche dal diritto costituzionale non scritto della Confederazione ed il comune può interporre ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale contro decisioni che lo smembrano in più comuni o che lo costringono a fondersi con altri (DTF 111 Ia 252, 104 Ia 387 e 389 consid. 3a; Walter Kälin, *Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, pag. 255 e nota 206).

Il riferimento esplicito alla separazione coattiva è dettato da ragioni pratiche evidenti. Una fusione può infatti essere preceduta dalla separazione di un comune in due o più frazioni o circoscrizioni territoriali, che vengono poi aggregate al nuovo comune: la separazione, in taluni casi, può quindi costituire la premessa necessaria della fusione ed apparire con questa inevitabilmente connessa.

La fusione e la separazione dei comuni sono oggi disciplinate dalla legge del 6 marzo 1945 (RL vol. 1a n. 29), cui rinvia peraltro anche l'art. 202 LOC: questo articolo ribadisce la facoltà del Consiglio di Stato - prevista in modo affatto generale dall'art. 4 della legge del 1945 - di avviare d'ufficio il procedimento di fusione, segnatamente ove il provvedimento di gerenza di cui all'art. 201 LOC dovesse perpetuarsi nel tempo oltre i limiti consentiti, senza possibilità di sbocco (messaggio 2 luglio 1985, n. 2954, concernente la revisione della legge organica comunale, pag. 241; Eros Ratti, *Il Comune*, vol. III, pag. 1896 segg.).

Articolo 21

Distretti

1. L'art. 10 della vigente Costituzione dispone che il territorio cantonale è diviso in distretti e circoli (cpv. 1); questi ultimi sono 38 (cpv. 3), mentre i distretti sono 8 e cioè Mendrisio, Lugano, Locarno, Vallemaggia, Bellinzona, Riviera, Blenio e Leventina (cpv. 2). Questa suddivisione in distretti e circoli è del resto anteriore all'adozione della Costituzione cantonale del 1830: essa venne istituita infatti con un decreto esecutivo del 25 giugno 1803 concernente appunto le circoscrizioni dei comuni, circoli e distretti, che è tuttora pubblicato (RL vol. 1 n. 2) e che forma ancora la base di tale suddivisione (Giuseppe Lepori, *Diritto costituzionale ticinese*, pag. 167). Sotto le Costituzioni che ressero il Cantone dal 1803 in poi, il distretto non ha però conservato importanza se non per la composizione dei tribunali di prima istanza o distrettuali, poi sostituiti dai pretori (art. 42 Cost.), e, successivamente, per la rappresentanza regionale dei gruppi in Gran Consiglio (art. 26 Cost.): il distretto è comunque sprovvisto di ogni autonomia, non ha la qualità di persona giuridica del diritto pubblico e non rappresenta in pratica che una "venerabile sopravvivenza di un istituto storico" (Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 166; inoltre Nuova raccolta generale delle leggi e dei decreti del Canton Ticino dal 1803 al 1886, vol. I, nota introduttiva alla parte IV, sezione I, pag. 444).

Alla luce di queste considerazioni, il progetto governativo conferma con la prima variante il testo della commissione. Scartata l'idea di creare un ente intermedio fra Cantone e comune, viene mantenuta nella Costituzione la menzione dei distretti, a cui già alludeva la Costituzione originale del 1830 (art. 14, in BU vol. XIV pag. 1 segg.) e che sono sempre stati un punto di riferimento quantomeno per l'organizzazione giudiziaria. I distretti, tuttavia, non vengono più elencati nominativamente nella Costituzione e spetterà al legislatore di stabilire il loro numero e la loro estensione, tenendo conto del contesto storico, del territorio, della popolazione e del decentramento amministrativo e giudiziario.

2. Durante la procedura di consultazione, l'abbandono della garanzia costituzionale e dell'elencazione nominativa dei distretti ha suscitato qualche perplessità: la loro presenza, infatti, sopravvive ancora fortemente nella coscienza dei cittadini e nella considerazione dei partiti (cfr. Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 167/68) e non vi sarebbe oggi nessuna ragione per modificare il numero dei distretti o rettificare la loro

consistenza territoriale ¹⁷. Per questi motivi, l'art. 10 della vigente Costituzione viene parzialmente riproposto come seconda variante, a garanzia dell'attuale suddivisione distrettuale.

3. Le menzione dei circoli nella Legge fondamentale del Cantone appare invece manifestamente superflua. L'organizzazione delle giudicature di pace secondo il sistema dei circoli è materia di legge ed una rigida norma costituzionale che confermi imperativamente il numero e la denominazione dei circoli non è più giustificata: qualora valide ragioni dovessero consigliare modificazioni nella struttura e nella suddivisione dei circoli, spetterà quindi al legislatore di decidere con la garanzia per i cittadini del diritto di referendum.

Articolo 22

Patriziato

1. La Costituzione attuale si limita a stabilire che i patriziati sono garantiti e che la legge li disciplina (art. 9). La norma contenuta nel progetto governativo - che riprende il testo commissionale e che si ispira a quello dell'art. 1 della nuova legge organica patriziale (LOP) ¹⁸ - è invece più dettagliata e contiene innanzitutto una chiara definizione del patriziato fondata su tre elementi: la qualifica di ente del diritto pubblico, la proprietà di beni immobili di uso comune e l'autonomia nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi. Questa autonomia della corporazione patriziale è peraltro analoga a quella del comune: il Tribunale federale ha già riconosciuto infatti che, sotto il profilo della tutela dell'autonomia e dell'esistenza, il patriziato può avvalersi del ricorso di diritto pubblico alla stessa stregua del comune politico (DTF 104 la 388 consid. 2a; Walter Kälin, op. cit., pag. 256).

2. Il secondo capoverso impegna il Cantone a favorire la collaborazione del patriziato con altri enti per l'utilizzazione razionale dei beni patriziali nell'interesse comune: questo disposto afferma così le esigenze di un rafforzamento dell'uso dei beni patriziali a favore della collettività e di un consolidamento della collaborazione del patriziato con altri enti ed in particolare con i comuni.

3. Il progetto commissionale del 25 marzo 1986 contiene una norma in base alla quale diventa patrizio per legge il cittadino ticinese che ne fa richiesta ed è domiciliato da almeno 50 anni nel comune in cui ha sede il patriziato; nel computo degli anni sono peraltro considerati gli anni di domicilio di uno dei genitori. Questa disposizione ricalcava la formula proposta nel 1983 da una commissione d'esperti incaricata di preparare la riforma della legge organica patriziale e si ispirava anche alla soluzione prevista dal progetto di revisione totale della Costituzione cantonale del 1921 (art. 87), che fu bocciato dalla stessa Costituente nella sua seduta del 24 novembre 1921.

L'idea di un diritto soggettivo all'ottenimento della cittadinanza patriziale è stata ripresa dal Consiglio di Stato nel messaggio del 5 dicembre 1989, n. 3539, relativo al progetto di nuova legge organica patriziale (VGC, sessione ordinaria primaverile 1992, pag. 172 segg.). Tenendo conto delle critiche espresse in consultazione da taluni patriziati e delle suggestioni dell'ALPA, il Consiglio di Stato ha ribadito il principio dell'acquisto dello stato di patrizio per decisione, già sancito dall'art. 9 LOP 1962, ma ha previsto altresì che detto stato dev'essere concesso se il richiedente è cittadino ticinese, domiciliato nel comune del patriziato ininterrottamente da almeno 50 anni, rispettivamente 25 anni se svolge un'attività agricola a titolo principale (art. 43 cpv. 2). La commissione della legislazione (rapporto del 13 settembre 1991, n. 3539R, in VGC citati, pag. 287 segg.) ha aderito all'impostazione del messaggio, aggiungendovi però una condizione supplementare: lo stato di patrizio dev'essere concesso secondo l'art. 43 cpv. 2 del progetto soltanto se non vi si oppongono motivi gravi.

Durante i dibattiti parlamentari, l'art. 43 del disegno di legge è stato oggetto di diverse proposte di emendamento, fra cui quella dello stralcio puro e semplice del capoverso 2: questa proposta è stata alla fine accolta con 42 voti favorevoli e 27 contrari (VGC citati, pag. 160/166).

Alla luce dei dibattiti che hanno animato in parlamento il problema dell'acquisto dello stato patriziale per concessione, non appare opportuno riproporre il testo contenuto nel progetto commissionale del 1986, nemmeno come variante: il terzo capoverso dell'art. 24 del progetto viene quindi puramente e semplicemente stralciato.

Articolo 23

Vigilanza

Il progetto governativo riprende la norma proposta dalla commissione d'esperti, che menziona i poteri di vigilanza del Cantone sui comuni, sui consorzi di comuni, sui patriziati e su altri enti di diritto pubblico (Ente ospedaliero cantonale, Ente ticinese per il turismo, ecc.). Le modalità e i limiti di questi poteri sono stabiliti dalla legge.

Articolo 24

Comunità religiose

1. La norma riprende l'art. 1 cpv. 2 e 3 della vigente Costituzione, uscito dalla riforma del 26 ottobre 1975.

1.1. Il primo capoverso ribadisce innanzitutto il riconoscimento costituzionale della personalità giuridica di diritto pubblico alle due Chiese storiche e socialmente più rilevanti, confermando quindi la scelta già operata dal Costituente nel 1975 e tenendo conto soprattutto dell'adesione della maggioranza dei ticinesi alla religione cattolica e di una forte minoranza alla religione riformata.

Il principio della libera organizzazione delle Chiese riconosciute è, d'altra parte, conforme alla situazione attuale dei rapporti Stato-Chiesa in Svizzera e costituisce un primo passo sulla via della completa separazione che sembra essere la meta irreversibile verso la quale tendono le relazioni tra la Chiesa e lo Stato (Eugen Isele, *L'Eglise et l'Etat; évolution de leurs rapports*, pag. 28 segg., citato nel messaggio 17 gennaio 1975, n. 2033, concernente alcune modifiche della Costituzione cantonale [art. 1 e 6], pag. 18/19 n. 5.4.3). Ora, lo Stato può valutare in ogni momento l'opportunità di continuare a disciplinare in via legislativa parte dell'organizzazione delle Chiese, oppure di rinunciare e di limitarsi a prendere atto dell'assetto organizzativo che esse si sono date e che, se rispettoso della Costituzione cantonale e del diritto federale superiore, non potrà essere censurato (messaggio citato, *ibidem*).

La norma sulla libera organizzazione delle Chiese è peraltro contenuta anche in recenti Costituzioni cantonali (art. 122 Cost. BE, art. 131 Cost. JU, art. 110 Cost. AG, art. 137 Cost. BL).

1.2. Il secondo capoverso demanda al legislatore la facoltà di conferire la personalità giuridica ad altre comunità religiose, ponendo tuttavia come requisito costituzionale che queste comunità siano socialmente rilevanti. Su questo punto il progetto riprende il testo proposto dal Consiglio di Stato con il messaggio del 17 gennaio 1975: per essere riconosciuta dal legislatore la comunità religiosa dovrà essere socialmente importante (cfr. art. 130 cpv. 2 Cost. JU), non soltanto sulla base del numero degli aderenti, ma anche in forza dell'attività pubblica svolta, della storia di ogni singola religione e Chiesa e della sua influenza sulla vita del Paese (messaggio citato del 17 gennaio 1975, pag. 19 n. 5.4.4).

2. Il progetto riprende la variante già proposta dalla commissione speciale: con questa variante la norma costituzionale non attribuisce più la personalità giuridica di diritto pubblico alla Chiesa cattolica e alla Chiesa evangelica riformata ed assegna alla legge la facoltà di conferire tale personalità giuridica alle comunità religiose organizzate, socialmente rilevanti. In base a questo sistema - che rappresenta un tentativo di mediazione tra la tesi abrogazionista dell'iniziativa popolare respinta in votazione il 25 settembre 1977 (cfr. i rapporti di maggioranza e di minoranza della commissione della legislazione, in VGC, sessione primaverile 1977, pag. 190 segg., 197 segg.) e quella dello status quo volta alla conferma dell'ordinamento costituzionale del 1975 - la menzione delle comunità religiose avviene, per tutte, nella legge: per essere riconosciute come personalità giuridiche del diritto pubblico, le comunità religiose debbono però essere socialmente rilevanti, sia per il numero degli aderenti, sia per l'attività pubblica svolta, sia infine per la loro influenza sulla vita del Paese.

Articolo 25

Finanziamento

1. Questo articolo trova origine nei lavori particolarmente approfonditi della commissione per il finanziamento pubblico delle Chiese, che ha rassegnato il suo rapporto il 16 agosto 1993, e stabilisce il principio costituzionale secondo cui il Cantone partecipa al finanziamento delle comunità religiose riconosciute secondo le modalità stabilite dalla legge.

1.1. La libertà di coscienza e di credenza è garantita dall'art. 49 cpv. 1 Cost. fed., a cui corrisponde nella sua estensione l'art. 8 cpv. 2 lett. e del progetto di Costituzione cantonale (*supra ad art. 8 n. 5*). La portata di questa libertà - intesa in Svizzera soprattutto come libertà religiosa (FF 1978 II 662/63 n. 412 e 413) - è poi precisata dagli ulteriori disposti della norma costituzionale ed il capoverso 6, che qui interessa, è stato considerato sin dall'origine come il corollario di questa libertà in materia fiscale (Marco Botta, *Su due leggi federali mai emanate benché esplicitamente promesse dalla Costituzione oggi centenaria*, RDS 93/1974 I pag. 527 segg., 545). Questo capoverso stabilisce infatti che "nessuno è tenuto a pagare aggravati imposti a causa propria e particolare dell'esercizio del culto di una associazione religiosa alla quale non appartiene" e aggiunge altresì che "l'esecuzione più speciale di questa massima resta riservata alla legislazione federale".

1.2. Con una giurisprudenza costante instaurata nel lontano 1879, non da ultimo per attenuare la portata dell'art. 49 cpv. 6 Cost. fed., il Tribunale federale ha stabilito che l'esenzione fiscale prevista da questa norma non si estende alle imposte generali prelevate dal Cantone che assume a proprio carico le spese di culto di una Chiesa riconosciuta: essa si applica invece alle imposte generali o complessive prelevate da un comune nel cui bilancio figurano tali spese (DTF 107 Ia 130 consid. 2b, 99 Ia 742 segg., 39 I 31, 14.18 e 164, 13.374, 10.325, 5.433/34; Jean-Pierre Baggi, *La struttura giuridica dell'imposta ecclesiastica*, tesi Friburgo 1971, pag. 108 segg. e 122; Ulrich Häfelin, *Kommentar zur Bundesverfassung*, n. 77 all'art. 49). Ne consegue che un contributo dello Stato alle Chiese riconosciute prelevato sul gettito complessivo dell'imposta cantonale è conforme al principio stabilito dall'art. 49 cpv. 6 Cost. fed.: nel campo d'applicazione di questa norma non rientra infatti la tassa di culto percepita dal Cantone nell'ambito delle imposte generali, bensì soltanto quella prelevata dal comune nell'ambito delle stesse imposte generali. Né al prelevamento di imposte ecclesiastiche in senso lato può di per sé ostare l'art. 9 CEDU, che non tende neppure ad abolire i privilegi fiscali che sono accordati ad alcune corporazioni religiose ed in particolare alle Chiese nazionali (DTF 102 Ia 482; Giorgio Malinverni, *op. cit.*, FJS n. 1379 pag. 3).

2. Il tema del finanziamento pubblico delle Chiese è notoriamente delicato ed ha suscitato da sempre vivaci discussioni. Anche nell'ambito dei lavori dell'apposita commissione, a cui s'è testé alluso, si sono peraltro delineate opinioni divergenti che sono state puntualmente consegnate in un rapporto di minoranza. V'è chi ritiene infatti che il principio "libera Chiesa in libero Stato" non possa essere garantito se non consentendo ai

credenti di ogni Chiesa di vivere secondo i dettami della propria fede - purché rispettino l'ordine pubblico ed il codice penale - senza interferenza alcuna degli enti statali, se non per garantire indistintamente questa libertà, ed escludendo di conseguenza ogni accordo specifico fra Stato e Chiesa e soprattutto ogni accordo concordatario fonte di esenzioni o di privilegi particolari: la laicità dello Stato - che secondo l'opinione di taluni ne è principio primario - non si concilierebbe quindi con un intervento pubblico volto al finanziamento delle Chiese.

Per questo motivo, il Consiglio di Stato ha deciso di sottoporre al costituente una variante che prevede l'abbandono puro e semplice della norma relativa al finanziamento pubblico delle Chiese. Questa variante non costituisce però disposizione costituzionale specifica ed il suo accoglimento in votazione popolare comporterebbe lo stralcio dell'art. 25 del progetto, inserito come variante I, e quindi l'esclusione di ogni forma di partecipazione del Cantone al finanziamento delle comunità religiose riconosciute: in base agli art. 53bis e 58 cpv. 2 Cost., recentemente proposti, una variante può infatti essere adottata soltanto se raccoglie la maggioranza assoluta dei voti, senza tener conto delle schede bianche e delle schede nulle.

Articolo 26

Altri enti di diritto pubblico

Accanto all'art. 29 - relativo al riconoscimento della funzione sociale e culturale di enti del diritto privato, quali associazioni e fondazioni che svolgono attività d'utilità pubblica, e del quale si parlerà in seguito - si giustifica di inserire una norma specifica che consenta al Cantone di conferire ad altri enti la personalità giuridica del diritto pubblico. In effetti, quando lo Stato riconosce un gruppo di persone o un insieme di beni messi in comune, esso può limitarsi a constatare la loro esistenza per determinati obiettivi comuni o può invece attribuir loro un'esistenza propria attraverso il conferimento della personalità giuridica: il diritto pubblico può infatti costituire tutte le forme di corporazioni o di istituti che desidera, può organizzarli liberamente e può assoggettarli infine alle regole che ritiene più confacenti (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, IV ediz., pag. 520/21).

Articolo 27

Partiti

Il progetto governativo riprende la proposta della commissione speciale, riconoscendo ai partiti il ruolo determinante che essi svolgono nella formazione della volontà politica e nel funzionamento delle istituzioni democratiche. Quali organismi di contatto e di raccordo tra i cittadini e le autorità, i partiti politici non possono più essere ignorati da una Costituzione moderna ed essi sono infatti menzionati nelle più recenti costituzioni cantonali ed in particolare in quella del Canton Berna del 6 giugno 1993 (art. 65).

Alla stregua della commissione speciale, anche il Consiglio di Stato non ritiene che possa esser risolto nella Costituzione il problema del finanziamento pubblico dei partiti (rapporto del 25 marzo 1986, ediz. citata, pag. 104): la scelta delle misure e dei criteri che potranno eventualmente essere adottati in futuro dev'essere lasciata al legislatore, senza imporgli specifici mandati costituzionali. Per completezza, si può comunque rilevare che, in base ad un decreto legislativo del 25 marzo 1985 (RL vol. 1a n. 39a), lo Stato finanzia già oggi i gruppi parlamentari che soddisfano i requisiti definiti dalla legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, allo scopo di agevolarne l'attività (art. 1 e 2). I gruppi sono finanziati mediante il versamento di una somma annua per ogni gruppo e di un supplemento per ogni deputato; anche i deputati che non costituiscono gruppo ricevono l'indennità prevista per ogni deputato (art. 3).

Articolo 28

Sindacati e organizzazioni economiche e professionali

Il testo corrisponde a quello del progetto commissionale. Seppur in una forma leggermente diversa, temperata dalla diversità della loro funzione rispetto a quella dei partiti politici, il riferimento costituzionale ai sindacati e alle organizzazioni economiche e professionali è legittimato dal ruolo da sempre importante che essi svolgono nella vita economica e sociale del Paese.

Articolo 29

Altri enti di diritto privato

Questa norma - identica a quella proposta dalla commissione d'esperti - riconosce la funzione sociale di altri enti del diritto privato, quali associazioni e fondazioni ai sensi del CCS, che svolgono attività d'utilità pubblica e soprattutto di carattere culturale. Questo riconoscimento a livello costituzionale non significa affatto assunzione di oneri finanziari da parte dello Stato, ma una semplice considerazione che può manifestarsi nelle procedure di consultazione o nella valutazione delle indicazioni che possono scaturire dalla loro attività.

TITOLO V: DIRITTI E DOVERI POLITICI

Articolo 30

Diritti politici: di voto

Nell'ordinamento cantonale, il diritto di voto in senso lato è il diritto di partecipare a tutte le votazioni ed elezioni cantonali, circondariali e comunali. Esso comprende inoltre il diritto di firmare le domande d'iniziativa, le domande di referendum e le domande di rinnovo anticipato del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato, del consiglio comunale e del municipio. Questa norma ribadisce quindi il diritto popolare di revoca nei confronti del Consiglio di Stato (art. 61 Cost. cant.) - qualificato come diritto di rinnovo anticipato sull'esempio della nuova Costituzione bernese del 6 giugno 1993 (art. 57) - e lo estende al parlamento cantonale e alle

autorità elettive comunali. Il rinnovo anticipato del municipio e del consiglio comunale, con esclusione evidentemente dell'assemblea comunale, era peraltro già contemplato dal progetto di revisione totale elaborato dalla Costituente nel 1921 e bocciato dalla stessa Costituente nella sua seduta del 24 novembre. L'estensione di questo diritto alle autorità comunali è sorretta da motivi obiettivi poiché esso costituisce una garanzia in più del controllo popolare che dev'essere esercitato anche a livello comunale. Non v'è motivo infatti per limitare l'uso di questo strumento - peraltro eccezionale e destinato ad essere utilizzato in situazioni estreme (Guido Corti, Il diritto di revoca delle autorità, in "Giurisdizione costituzionale e Giurisdizione amministrativa", Zurigo 1992, pag. 17 segg., 22) - ai soli organi elettivi cantonali, escludendolo invece nei confronti delle autorità comunali che toccano più da vicino i cittadini e che li coinvolgono più direttamente.

Articolo 31

Diritti politici: eleggibilità

1. Nel progetto della commissione speciale viene sancita la concordanza fra il diritto di elettorato attivo o diritto di voto e il diritto di elettorato passivo o eleggibilità. Il relativo commento (rapporto, pag. 107 ad art. 31) si richiamava al testo degli art. 17 e 18 della Costituzione attuale, secondo i quali i membri delle pubbliche autorità sono eleggibili a 18 anni compiuti²² e qualunque membro di una pubblica autorità deve necessariamente essere cittadino attivo. Il principio di concordanza fra diritto di voto e di eleggibilità, frutto della riforma costituzionale del 24 febbraio 1946, sarebbe peraltro largamente diffuso negli ordinamenti costituzionali svizzeri: esso sarebbe segnatamente affermato in più Costituzioni cantonali e negli art. 75, 96 e 108 Cost. fed. In virtù di questo principio solo chi è elettore è eleggibile: per godere del diritto di voto passivo bisogna rispondere pertanto alle esigenze oggettive e soggettive che costituiscono la condizione per l'esercizio del diritto di voto attivo (Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 457).

Questo assunto dev'essere precisato alla luce anche della più recente giurisprudenza del Tribunale federale. 2. L'eleggibilità in Consiglio nazionale (art. 75 Cost. fed.) e quindi in Consiglio federale (art. 96) e al Tribunale federale (art. 108) non presuppone l'esercizio del diritto di voto o diritto di elettorato attivo, bensì soltanto il godimento di questo diritto, ovvero il diritto di elettorato passivo (Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II, n. 1073, 1260, 1487 e 1611): prova ne sia che, ancor prima dell'inserimento dell'art. 45bis Cost. fed. e dell'adozione della legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero del 19 dicembre 1975 (RS 161.5), sono state elette in Consiglio federale delle persone che non avevano domicilio politico in Svizzera e che non adempivano pertanto ad uno dei requisiti essenziali da cui dipendeva in passato l'esercizio del diritto di voto (Jean-François Aubert, op. cit., vol. II, n. 1073 e 1487; vol. III, n. 1071.5 e 1073).

D'altra parte, proprio in una recente sentenza dell'11 gennaio 1993, il Tribunale federale ha chiaramente relativizzato la portata dell'art. 18 Cost. cant. ed ha soprattutto escluso che, da questa norma, possa esser dedotta una qualsivoglia concordanza fra diritto di elettorato passivo e diritto di elettorato attivo. Dinanzi ad un candidato alla carica di giudice d'appello che ancora non beneficiava in Ticino del diritto di voto poiché proveniente da un altro Cantone da meno di tre mesi (art. 14 cpv. 1 Cost. cant.), il Tribunale federale ha rilevato in limine che l'art. 18 della Costituzione cantonale si limita ad esigere la qualifica di cittadino attivo durante il periodo di carica, ma non consente di dedurre alcunché per il tempo anteriore a questo periodo. Esso ha poi precisato che i tre mesi di attesa dalla costituzione del domicilio nel comune, che l'art. 14 cpv. 1 Cost. cant. richiede per l'esercizio del diritto di voto attivo, e cioè per l'esercizio della facoltà di votare e di eleggere, non sono applicabili anche al diritto di elettorato passivo, e cioè all'eleggibilità. Il Tribunale federale, in altre parole, ha respinto la tesi della concordanza fra il diritto di voto e quello di eleggibilità, negando che in Ticino possano essere proposti come candidati alle elezioni ed essere eletti soltanto quei cittadini che hanno il diritto di parteciparvi come elettori: diversamente dall'art. 13, che si riferisce all'acquisto del diritto di voto e di ogni altro diritto politico, e pertanto anche al godimento dei diritti politici, l'art. 14 cpv. 1 Cost. cant. - che impone il periodo di attesa o di carenza - fa menzione unicamente dell'esercizio dei diritti politici, per precisare che esso ha luogo nel comune dove il cittadino ha da tre mesi il proprio domicilio (RDAT I-1993 n. 18 consid. 5).

3. Alla luce di queste considerazioni, il diritto di eleggibilità nel progetto governativo viene fatto coincidere con il diritto di voto nelle elezioni e votazioni federali ed è pertanto riconosciuto ad ogni svizzero o svizzera che abbia compiuto il diciottesimo anno di età e che non sia privato, secondo la legislazione della Confederazione, dei diritti politici (art. 74 cpv. 2 Cost. fed.).

Accanto a questo principio, occorre però demandare al legislatore la competenza di stabilire se ed entro quali termini l'eletto non domiciliato nel rispettivo circondario elettorale debba prendervi domicilio.

L'imposizione di un termine massimo di domiciliatazione dovrebbe invero applicarsi innanzitutto a livello comunale ed avrebbe lo scopo di impedire che un cittadino si porti candidato in un altro comune, senza avere l'intenzione di prendervi domicilio, perché in quel comune le sue possibilità di essere eletto sono oggettivamente o soggettivamente maggiori. Va da sé inoltre che, per ragioni ovvie legate all'esercizio effettivo della carica, anche i membri delle autorità cantonali non domiciliati nel Cantone al momento dell'elezione dovranno prendervi domicilio entro breve o, comunque, ragionevole termine.

Articolo 32

Diritti politici: acquisizione e esercizio

1. Il primo capoverso stabilisce che gli svizzeri domiciliati nel Cantone acquistano i diritti politici - a livello cantonale, circondariale e comunale - a 18 anni compiuti. Il delicato problema dell'età minima per l'esercizio dei diritti politici - ampiamente dibattuto nel rapporto commissionale (edizione citata, ad art. 32, pag. 109/110) - è stato nel frattempo risolto con la riforma costituzionale del 23 settembre 1990, che ha introdotto il diritto di voto e di eleggibilità a favore dei diciottenni (art. 13 e 17; BU 1990 pag. 319).

D'altra parte, anche il costituente federale ha abbassato l'età minima per l'esercizio del diritto di voto da 20 a 18 anni con la riforma del 3 marzo 1991 (art. 74 cpv. 2 Cost. fed.; RU 1991 pag. 1122): con questa riforma anche l'età minima per essere eletti in Consiglio nazionale, in Consiglio federale e al Tribunale federale è stata portata automaticamente a 18 anni (art. 75, 96 cpv. 1 e 108 cpv. 1 Cost. fed.).

2. Il progetto non riprende invece l'attuale norma costituzionale, secondo cui i cittadini ticinesi e confederati esercitano i diritti politici in materia cantonale e comunale nel comune dove hanno da tre mesi il loro domicilio (art. 14 cpv. 1). Spetterà al legislatore di giudicare in futuro se il termine di carenza per l'esercizio del diritto di voto è ancora giustificato o debba essere invece modificato e, in tal caso, in quale misura.

Secondo la prassi, uno degli scopi del periodo di attesa è quello di prevenire gli abusi che potrebbero derivare, segnatamente in relazione con votazioni ed elezioni comunali, da trasferimenti puramente formali del domicilio da un comune all'altro alla vigilia delle elezioni, volti a rafforzare la situazione di un determinato partito a scapito di un altro: ora, nella citata sentenza dell'11 gennaio 1993, il Tribunale federale ha perlomeno dubitato che il pericolo di simili manovre abusive sia ancora attuale e si è chiesto altresì se esso non appartenga invece ad un passato ormai remoto di accese passioni partigiane (RDAT I-1993 n. 18 consid. 5bb).

In questo contesto è pure utile rilevare che, nella nuova Costituzione bernese del 6 giugno 1993, il periodo di carenza di tre mesi è stato mantenuto a livello comunale (art. 114) ed è stato tolto invece a livello cantonale nei confronti dei cittadini confederati (art. 55 cpv. 1; rapporto citato della commissione per la revisione della Costituzione cantonale, pag. 90).

Articolo 33

Diritti politici: ticinesi all'estero

Il progetto governativo, alla stregua di quello della commissione speciale, giudica opportuno il mantenimento del diritto di voto dei ticinesi all'estero, già sancito dalla Costituzione attuale (art. 14 cpv. 2). Sarà poi la legge a disciplinarne l'esercizio e a stabilire in modo particolare dove i diritti politici possono essere esercitati e se è richiesta la presenza fisica del votante al seggio.

Il diritto di voto dei propri cittadini residenti all'estero, conosciuto per anni soltanto nel nostro Cantone (Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II, n. 1097 e nota 7), è previsto ora anche a livello federale dalla legge sui diritti politici degli svizzeri all'estero del 19 dicembre 1975 (RS 161.5), adottata in applicazione dell'art. 45bis Cost. fed. Questa legge stabilisce che gli svizzeri all'estero - vale a dire gli svizzeri e le svizzere non domiciliati in Svizzera ed immatricolati presso una rappresentanza svizzera all'estero - esercitano i diritti politici personalmente nel comune di voto (comune d'origine o di precedente domicilio) o per corrispondenza, e che il voto per procura è ammesso in quanto il Cantone in cui si trova il comune di voto lo preveda (art. 1, 2 e 5). D'altra parte anche alcuni Cantoni, dopo l'emanazione della legge federale, hanno modificato le loro costituzioni, offrendo ai propri cittadini all'estero la possibilità di votare in materia cantonale (art. 3 cpv. 2 della Costituzione bernese del 1893, giusta la modifica del 28 settembre 1980; art. 55 cpv. 2 della nuova Costituzione bernese del 6 giugno 1993; art. 21 cpv. 3 Cost. BL).

Articolo 34

Diritti politici: stranieri residenti

1. Il progetto della commissione speciale prevede che gli stranieri residenti nel Cantone hanno il diritto di voto in materia comunale e circondariale e che le condizioni per l'ottenimento e l'esercizio di questo diritto vengono stabilite dalla legge; è per contro esclusa l'eleggibilità. Su questo tema assai controverso, in sede di consultazione si sono scontrate opinioni favorevoli all'apertura agli stranieri, sia nella forma limitata proposta dalla commissione sia in termini addirittura più estesi, ed opinioni invece decisamente contrarie fondate su motivazioni ideologiche o su ragioni di semplice opportunità.

2. Su questo tema assai delicato soprattutto per i suoi risvolti politici, il Consiglio di Stato ha deciso di scostarsi dalla soluzione prospettata dalla commissione speciale e di proporre al costituente due varianti. La prima - ispirata alla soluzione proposta dalla commissione per la revisione della Costituzione bernese (art. 113 cpv. 2; rapporto del 31 gennaio 1992, pag. 124), ma invero non accettata dal Gran Consiglio e pertanto non sottoposta al voto popolare - prevede che i comuni possono conferire il diritto di voto agli stranieri in materia comunale, se domiciliati nel comune da almeno 10 anni, escludendo invece l'eleggibilità. La seconda opta invece per il mantenimento dello status quo e quindi per l'esclusione pura e semplice degli stranieri dal diritto di voto a livello comunale.

La prima norma proposta - che lascia ai comuni una grande autonomia ed un'intera libertà di decisione - ha il pregio di non escludere a priori lo straniero che vive da noi da qualsiasi partecipazione alla vita politica del Paese e di fare perlomeno un passo verso gli stranieri in materia di diritto di voto in una costituzione

moderna, che non può essere pensata soltanto per oggi ma che è destinata a regolare le istituzioni di uno Stato alle soglie del XXI secolo. Del resto, già altri Cantoni hanno imboccato questa strada: oltre a Neuchâtel, che concede agli stranieri il diritto di elettorato attivo in materia comunale fin dal 1849 (Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. I, n. 1000), anche le Costituzioni del Canton Giura (art. 73) e del Canton Turgovia (art. 19) conferiscono al legislatore la facoltà di introdurre il diritto di voto a favore dei cittadini stranieri.

3. Come già s'è visto, una variante potrà essere adottata - in base agli art. 53bis e 58 cpv. 2 Cost. recentemente proposti - soltanto se raccoglie la maggioranza assoluta dei voti, senza tener conto delle schede bianche e di quelle nulle²⁴. Anche in questo caso la variante non costituisce però norma costituzionale specifica e la sua accettazione in votazione popolare comporterebbe lo stralcio puro e semplice dell'art. 34 del progetto, inserito come variante I, e quindi l'esclusione di ogni possibilità riconosciuta al comune di conferire il diritto di voto agli stranieri in materia comunale.

Articolo 35

Segretezza

Il progetto governativo riprende il testo della commissione, conscio dell'importanza della segretezza del voto che garantisce l'indipendenza del cittadino da ogni pressione esterna. La tutela della segretezza costituisce del resto un principio essenziale per l'espressione del voto, che il legislatore federale ha esplicitamente sancito all'art. 5 cpv. 7 della legge federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976: ora, questa regola è tanto importante da applicarsi per analogia agli scrutini cantonali anche in assenza di una esplicita disposizione del diritto interno (DTF 102 Ia 270, 91 I 318, 75 I 234; Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II e III, n. 1216 e nota 5). Questo principio non esclude comunque l'adozione di modalità agevolate per l'espressione del voto, sulle quali si tornerà in seguito (infra ad art. 38).

Articolo 36

Dovere di votare

1. La vigente Costituzione del 1830, secondo il testo riordinato del 29 ottobre 1967, stabilisce in modo chiaro ed univoco che l'esercizio del voto è un dovere civico (art. 15 cpv. 4). Al cittadino ticinese non sarebbe quindi lecito di sottrarsi al voto e, ove ciò facesse, egli infrangerebbe un obbligo costituzionale e dovrebbe essere assoggettato ad una sanzione: ma, come la dottrina giustamente rileva, il diritto ticinese non spinge il principio sino all'estrema conseguenza logica poiché non prevede alcuna sanzione nei confronti del cittadino che contravviene a questo precetto (Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 439 e 471).

2. Il principio secondo cui la partecipazione ad elezioni e votazioni è un dovere civico, già ribadito dalla commissione speciale, merita conferma. Ciò non significa beninteso che il voto diventi obbligatorio: il rispetto del dovere di esercitare i diritti politici può fondarsi soltanto sulla coscienza e sulla responsabilità del cittadino e non su una pena pecuniaria da infliggersi a chi non vota. D'altra parte, l'istituzione dell'obbligo di votare e di una sanzione in caso di violazione ("Stimmzwang"), ammessa invero dal Tribunale federale (DTF 72 I 170), è considerata da taluni autori addirittura anticostituzionale (Martin Usteri, *Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nach freiheitsstaatlichen Prinzipien*, RDS 78/1959 II pag. 357a segg., 412a/415a): essa non è comunque essenziale per la democrazia e la sua generalizzazione sarebbe anche poco opportuna (Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II, n. 1103).

Articolo 37

Dovere di accettare la carica

1. La norma prevista dal testo della commissione speciale viene proposta come variante. A questo riguardo, il progetto governativo contiene infatti una disposizione del tutto nuova che impone agli eletti di esercitare la carica per almeno un anno, che fa della partecipazione all'elezione la condizione necessaria per accedere alla carica e che conferisce al legislatore la competenza di disciplinare le possibili eccezioni.

1.1. Con il primo capoverso si vuole assicurare un minimo di continuità nel funzionamento degli organi elettivi e delle amministrazioni che da questi dipendono, impedendo che un candidato eletto possa abbandonare rapidamente la carica senza motivi validi, oggettivamente o soggettivamente difendibili. Nel sistema proporzionale, questa norma dovrebbe evitare altresì che un cittadino si porti candidato unicamente per "tirare l'elezione" ad altri o incrementare i voti di partito, pur sapendo sin dall'inizio di non poter accettare la carica per ragioni personali o per motivi d'incompatibilità.

1.2. Il secondo capoverso risponde alle critiche mosse da più parti all'indirizzo dei gruppi politici che hanno imposto ai cittadini l'elezione di persone che non figuravano tra i candidati subentranti nelle liste precedentemente presentate in occasione dell'elezione generale per il rinnovo dei poteri ed in particolare del potere esecutivo²⁵. Anche se nel sistema proporzionale, per il quale soltanto questa norma ha un senso, la rappresentanza dei gruppi predomina sulla composizione nominativa degli organi sottomessi ad elezione (DTF 118 Ia 420/21), la partecipazione del candidato all'elezione quale condizione per accedere alla carica appare, politicamente almeno, opportuna. Comunque sia, è doveroso rilevare che il sistema istituito e disciplinato dagli art. 43 e 44 della legge sul diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni del 23 febbraio 1954 (RL vol. 1 n. 19)²⁶ non lede i diritti politici dei cittadini attivi. Il sistema proporzionale, retto dall'effetto di lista (cfr. Pierre Garrone, *L'élection populaire en Suisse*, tesi Ginevra 1991, pag. 163), privilegia infatti i

gruppi o partiti, onde persino una lista che contiene un numero di candidati inferiore a quello dei seggi che le spettano in base al risultato dell'urna può essere completata dai proponenti o dal loro rappresentante fino al numero di seggi che le sono stati assegnati (DTF 118 la 422).

2. Come già s'è detto, la variante riprende pedissequamente il testo della commissione speciale. La menzione nella Legge fondamentale del Paese del dovere di accettare la carica appare perlomeno opportuna, come derivazione del dovere di votare. Spetterà poi al legislatore stabilire i casi in cui il rifiuto della carica dev'essere punito e fissare la relativa sanzione (cfr. art. 44 e 87 LOC).

Articolo 38

Informazione e agevolazione del voto

1. Il primo capoverso, già contenuto nel progetto della commissione speciale, sancisce il dovere delle autorità di informare adeguatamente i cittadini sugli oggetti di votazione.

1.1. Secondo una prassi ormai consolidata, gli organi competenti delle collettività territoriali direttamente toccate dallo scrutinio (Confederazione, Cantoni, comuni) possono allegare al materiale di voto un rapporto o messaggio esplicativo ufficiale destinato ad informare i cittadini sull'oggetto, la portata e le conseguenze del testo in votazione e possono anche esprimere le proprie raccomandazioni di voto: questa facoltà è espressamente sancita dalla legislazione federale (art. 11 cpv. 2 LDP) e da quella di parecchi Cantoni, ed è comunque riconosciuta anche in assenza di una specifica base legale (DTF 117 la 46 consid. 5a, 114 la 433 consid. 4b; Andreas Auer, *L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires*, RDAF 1985 pag. 185 segg., in part. n. 7, 31/32, 38 e 48; Guido Corti, *L'intervento delle autorità nelle campagne che precedono una votazione*, RDAT II-1992 pag. 359). La legittimità di questi messaggi e di queste raccomandazioni - che debbono comunque soddisfare determinati requisiti relativi alla forma, al momento in cui essi possono essere rassegnati, alle spese che possono occasionare ed al loro contenuto - è oggi unanimemente ammessa, poiché l'autorità che esprime al riguardo le proprie opinioni, commentando i testi sottoposti al popolo ed esprimendosi sulla loro opportunità, compie un atto che è inerente alle sue funzioni e conforme all'interesse generale (Etienne Grisel, *Initiative et référendum populaires*, pag. 91). In particolare, è oggi pacificamente riconosciuto che i rapporti esplicativi possono essere finanziati dalla collettività, a condizione però che essi siano conformi all'ordinamento giuridico e rispettino soprattutto le esigenze della libertà di voto attinenti all'obiettività e alla veridicità delle informazioni e conclusioni che vi sono contenute (Andreas Auer, op. cit., RDAF 1985 pag. 200 n. 31).

Nella Confederazione (art. 11 cpv. 2 LDP, art. 3 cpv. 2 ODP) e nella maggior parte dei Cantoni, le spiegazioni ufficiali che accompagnano i testi in votazione vengono allestite dai Governi, a cui compete la preparazione e l'organizzazione degli scrutini: questa competenza delle autorità esecutive è sorretta essenzialmente da ragioni pratiche.

1.2. Le spiegazioni e le informazioni ufficiali, di per sé rispettose del diritto di voto del cittadino, non vanno però confuse con altri interventi delle autorità nella campagna che precede una votazione ed in particolare con quelli di natura propagandistica sia all'interno della collettività in cui lo scrutinio ha luogo, sia in un'altra collettività di rango inferiore, superiore o equivalente. Senza entrare nei dettagli, si deve nondimeno rilevare che gli interventi attivi di un'autorità nella campagna che precede una votazione nella sua sfera di competenze sono ammessi soltanto a titolo eccezionale e a condizioni peraltro assai restrittive. In linea di principio, sono segnatamente esclusi gli interventi di un ente pubblico di rango superiore - come il Cantone - nella campagna di una votazione che ha luogo in seno ad un ente pubblico a lui subordinato che dispone - come il comune - di una certa autonomia. Per converso, secondo una giurisprudenza costante inaugurata nel 1979 e condivisa dalla dottrina, l'autorità comunale può intervenire nella campagna che precede una votazione cantonale, concernente una spesa pubblica o un atto amministrativo, se il comune ed i suoi cittadini hanno un interesse diretto e particolare all'esito dello scrutinio che eccede quello degli altri comuni del Cantone (DTF 116 la 469 consid. 4a, 114 la 433 segg. consid. 4c-d, 112 la 335/36 consid. 4a, 105 la 243; Guido Corti, op. cit., RDAT II-1992 pag. 362/64).

1.3. In linea di principio, gli interventi ufficiali di un'autorità sono invece esclusi nell'ambito di una campagna elettorale, che precede un'elezione popolare: un'eccezione può tutt'al più essere consentita quando si debbono rettificare argomentazioni manifestamente erranee o addirittura tendenziose che vengono sostenute durante la campagna (DTF 117 la 457 consid. 3c, 116 la 468 consid. 4).

2. Il secondo capoverso ribadisce e rafforza l'impegno dello Stato di agevolare l'esercizio del diritto di voto, quale corollario del dovere civico: questo impegno viene peraltro espresso in forma generica e le misure opportune dovranno essere adottate dal legislatore. È comunque chiaro che il dovere di agevolare il diritto di voto dev'essere conciliato con l'altro dovere, sancito dall'art. 35, di tutelare la segretezza del voto a garanzia della libertà del cittadino e della sua indipendenza da qualsiasi pressione esterna.

Fra le principali forme di agevolazione si possono menzionare l'eliminazione della busta, la distribuzione a domicilio del materiale di voto, estesa alle elezioni politiche, l'introduzione del voto per corrispondenza generalizzato, il voto accompagnato, il voto anticipato, il voto per procura propria o impropria e il voto con urna itinerante (messaggio del Consiglio di Stato concernente la legge sull'esercizio dei diritti politici, del 19 gennaio 1994, pag. 24 segg.).

TITOLO VI: ELEZIONI, INIZIATIVA POPOLARE E REFERENDUM

Articolo 39

Elezioni popolari

I membri dei tre poteri - legislativo, esecutivo e giudiziario - sono eletti nel Cantone dal popolo o dal Gran Consiglio. Le competenze in materia sono fissate nella vigente Costituzione in norme sparse, relative alle differenti elezioni, o in taluni casi semplicemente nella legge. Per una maggior chiarezza le diverse elezioni vengono ora elencate in due norme generali a seconda che siano popolari o di competenza del Gran Consiglio.

Le elezioni di competenza popolare sono state riportate all'art. 39 e suddivise secondo il circondario in cui esse avvengono. In un circondario unico, costituito dall'intero Cantone, si tengono le elezioni della Costituente, del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato, del tribunale d'appello, dei deputati al Consiglio degli Stati e al Consiglio nazionale; l'elezione del Consiglio nazionale - sebbene esaustivamente retta dal diritto federale - è pure menzionata perché l'elenco delle elezioni a circondario unico sia didatticamente completo. In un circondario corrispondente alla giurisdizione degli eleggendi si svolgono quelle dei pretori, dei giudici di pace e dei giurati cantonali. Infine il popolo elegge nel comune il consiglio comunale, il municipio e il sindaco.

Articolo 40

Elezioni di competenza del Gran Consiglio

L'art. 40 enumera le elezioni che competono al parlamento cantonale. Si tratta delle elezioni dei giudici dell'istruzione e dell'arresto e del loro presidente, del procuratore pubblico generale e dei procuratori pubblici, del presidente e dei membri dei tribunali delle espropriazioni, del magistrato dei minorenni, dei membri di sua competenza del Consiglio della magistratura (tre) e dei giurati federali.

Articolo 39 - Articolo 40

Elezioni popolari - elezioni di competenza del Gran Consiglio (variante)

Con la variante degli art. 39 e 40 si propone di trasferire dal popolo al Gran Consiglio la competenza di eleggere il tribunale d'appello, i pretori e i giurati cantonali.

1. La questione dell'opportunità o meno di mantenere il sistema dell'elezione popolare dei giudici si è posta a partire dagli inizi degli anni ottanta quando, nel 1982 e per la prima volta dopo quasi un secolo, si è ricorsi al voto popolare per l'elezione dei membri del tribunale d'appello. Dalla riforma costituzionale del 1892 - che introdusse l'elezione popolare dei giudici - ci fu infatti un'elezione combattuta solo nel 1893, mentre successivamente i partiti concordarono sempre la ripartizione dei seggi (cfr. rapporto citato della commissione speciale, pag. 124 e segg.). Questo dibattito sulle modalità d'elezione dei giudici d'appello portò l'onorevole Argente Righetti, con altri sei deputati, a deporre una mozione in Gran Consiglio il 29 marzo 1982. Con questo atto, rilevato che "l'elezione popolare di un collegio di 17 giudici rappresenta, anche per gli inevitabili toni della campagna che la precedono, una forma estrema di politicizzazione che turba profondamente la giustizia e determina una situazione di insicurezza e di instabilità nonché il rischio che la rimozione del giudice per ragioni esclusivamente politiche, indipendentemente dalle qualità professionali, offenda il principio dell'indipendenza della giustizia", veniva chiesto di ridare al Gran Consiglio la competenza che esso aveva avuto sino alla riforma costituzionale del 2 ottobre 1892: e questo per evitare, nell'interesse della giustizia, che si ripetesse "l'esperienza negativa dell'elezione del febbraio 1982". Dieci anni dopo, nel 1992, una nuova elezione combattuta del tribunale d'appello riproponeva la questione delle modalità d'elezione dei giudici d'appello e l'eventualità di un trasferimento della competenza in materia al Gran Consiglio. Questo trasferimento di competenza è stato peraltro propugnato nella procedura di consultazione dalle associazioni imprenditoriali e dal Partito socialista autonomo.

2. L'elezione popolare dei pretori è oggetto di discussione da quando si sono ripresentati casi di elezione combattuta: nel 1987 per l'elezione del pretore del distretto di Riviera³¹ e soprattutto nel 1994 nel distretto di Lugano, dove l'elezione dei sei pretori avviene con il sistema proporzionale, ossia secondo modalità analoghe a quelle dell'elezione dei giudici del tribunale d'appello. Orbene, dato che i problemi ed i timori che queste elezioni popolari pongono sono simili a quelli che regolarmente emergono in occasione dell'elezione dei giudici d'appello, si è ritenuto di proporre come variante anche l'elezione dei pretori da parte del Gran Consiglio.

3. Gli assessori giurati cantonali chiamati a comporre le Assise criminali e correzionali sono attualmente eletti per giurisdizione - in modo peraltro tacito - con il sistema di voto proporzionale. Se ne propone ora, con la variante degli art. 39 e 40, l'elezione da parte del Gran Consiglio, analogamente a quanto già avviene per i giurati federali.

4. Nella variante dell'art. 40 relativo alle elezioni di competenza del Gran Consiglio si è altresì previsto, al capoverso 2, che il Consiglio della magistratura esprima un preavviso sui candidati, tranne che - per la particolarità della funzione - nei casi dell'elezione di membri di questo Consiglio e degli assessori giurati cantonali e federali. Con ciò si vuole rispondere alla preoccupazione di avere a priori una certa qual garanzia circa l'idoneità del candidato ad assumere una carica ambita nell'ordine giudiziario. Questa soluzione è stata

recentemente proposta anche dalla commissione di studio per la riorganizzazione delle preture, che ha rassegnato il suo rapporto il 24 dicembre 1993.

5. Unica autorità giudiziaria la cui elezione rimarrebbe di competenza popolare, anche con la variante, è il giudice di pace. Un'elezione che avviene per giurisdizione, ossia nei circoli, a sistema maggioritario, con l'unica eccezione dei supplenti del giudice di pace del circolo di Lugano, eletti con il sistema proporzionale. Nel rapporto della commissione speciale (ediz. citata, pag. 127), per confermare l'elezione popolare dei giudici di pace, si rileva che "la funzione stessa del giudice di pace, anzitutto conciliatore, è favorita dalla garanzia del meccanismo di elezione popolare, raramente usato".

Articolo 41

Iniziativa popolare legislativa: principio

1. La norma, confermando il diritto popolare dell'iniziativa legislativa, riconosciuto nel nostro ordinamento sin dal 1892, stabilisce al capoverso 1 che la relativa domanda può essere presentata al Gran Consiglio da settemila cittadini. Viene pertanto mantenuto l'attuale numero minimo di firme richieste per la riuscita di domande in materia d'iniziativa legislativa e di referendum: un numero fissato nel 1970, con la riforma costituzionale del 31 maggio, che la commissione speciale per la revisione totale della Costituzione non ha proposto di correggere, ritenuto che l'aumento avvenuto negli anni successivi del numero dei cittadini attivi non poteva giustificare una riduzione dei diritti popolari (rapporto citato, pag. 132). Nella procedura di consultazione, la scelta della commissione di mantenere invariato il numero di firme codificato nel 1970 è stata condivisa con poche eccezioni.

2. Il capoverso 2 riprende quanto previsto dall'art. 59 cpv. 3 della Costituzione in vigore, ossia che con la domanda d'iniziativa si può proporre al Gran Consiglio l'accettazione, l'elaborazione, la modificazione o l'abrogazione di una legge o di un decreto legislativo. Deve tuttavia trattarsi - come enuncia in modo chiaro l'art. 41 cpv. 1 - di "materia legislativa", poiché il diritto d'iniziativa è circoscritto nel nostro Cantone a questa materia e non può quindi riferirsi ad atti di natura amministrativa neppure nei settori che rientrano nelle competenze del Gran Consiglio (Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 512/13; Marco Borghi, La loi en droit tessinois, in Andreas Auer/Walter Kälin, La loi en droit public cantonal, pag. 295 segg., 296/297 e nota 10). Tutti i Cantoni hanno inserito nella Costituzione il diritto di iniziativa; differenze sono riscontrabili unicamente per quanto riguarda il numero di firme necessarie, l'oggetto e la forma prevista per la domanda (cfr. Andreas Auer, Les droits politiques dans les Cantons suisses, pag. 52 e segg.; Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, pag. 161 e segg.).

3. Come già s'è visto, il numero di firme richiesto per l'iniziativa popolare in materia legislativa - fissato a cinquemila nel 1892 - è stato portato a settemila con la riforma costituzionale del 31 maggio 1970, consecutiva all'introduzione del suffragio femminile, intervenuta il 19 ottobre 1969. Nel contempo, sono state aumentate da cinquemila a settemila anche le firme richieste per la domanda di referendum e da settemila a diecimila quelle necessarie per l'iniziativa in materia costituzionale. Il 28 ottobre 1970, infine, è stata pure modificata la legge sull'iniziativa popolare, sul referendum e sulla revoca del Consiglio di Stato, del 22 febbraio 1954 (LIRR): il numero di firme richieste per la domanda di revoca - fissato a undicimila fin dal 1892 - è stato aumentato a quindicimila (art. 28).

3.1. Il numero di firme utili per l'iniziativa ed il referendum è stato stabilito nel 1970 in base ad una cifra di 136'228 cittadini svizzeri d'ambo i sessi di età superiore ai vent'anni: in quell'anno, il numero delle firme necessarie per le iniziative costituzionali era pari pertanto al 7,34% dei cittadini attivi e quello richiesto per le iniziative legislative ed il referendum pari al 5,13%. Nel frattempo il numero dei cittadini attivi è evidentemente aumentato, in seguito al progressivo incremento della popolazione e al conferimento del diritto di voto ai diciottenni, raggiungendo la cifra di 190'373 unità in occasione della votazione cantonale del 12 giugno 1994 sull'iniziativa popolare in materia legislativa per la modifica parziale della legge tributaria (FU 1994 pag. 3985): ora, il numero di diecimila e settemila firme richieste per l'iniziativa costituzionale e, rispettivamente, per l'iniziativa legislativa ed il referendum corrispondono oggi al 5,25% e al 3,67% dei cittadini attivi. Così stando le cose, ci si può perlomeno chiedere se questa situazione abbia ancora un ragionevole rapporto con i criteri che hanno informato il costituente nel secolo scorso, al momento dell'adozione degli istituti di democrazia diretta, e non si concreti invece in cifre che più non trovano alcuna giustificazione, pur muovendosi dalla premessa che l'esercizio dei diritti popolari debba essere favorito e non già ridotto: basti osservare che nel 1892 il numero delle firme utili per l'iniziativa costituzionale era pari al 28% dei cittadini aventi diritto di voto e che lo stesso numero era pari al 19% dei cittadini attivi per l'iniziativa legislativa e la domanda di referendum (rapporto della commissione speciale, ediz. citata, pag. 131).

3.2. Il Consiglio di Stato, per vero dire, aveva già proposto di aumentare il numero delle firme da settemila a quindicimila per le iniziative costituzionali e da cinquemila a diecimila per le iniziative legislative ed il referendum con il messaggio n. 1631 del 3 febbraio 1970 concernente talune riforme della Costituzione cantonale. Ed esso aveva giustificato la sua proposta tenendo conto dei criteri che avevano ispirato il costituente del 1892, analizzando e confrontando la situazione degli altri Cantoni ed osservando poi in modo affatto generale che le comunicazioni e i contatti sociali apparivano già nel 1970 assai più facili ed estesi rispetto ai tempi passati e che la raccolta delle firme risultava pertanto sensibilmente agevolata (messaggio citato, pag. 13/14 n. 1.6.4).

Alla luce di queste considerazioni, il Consiglio di Stato propone come variante di fissare il numero delle firme necessarie per l'iniziativa legislativa a quattordicimila, raddoppiando quindi quello che è oggi richiesto e che pur è stato ribadito in via principale. Il Consiglio di Stato è comunque convinto che questa proposta - peraltro alternativa - non renderebbe difficile né tantomeno proibitivo l'esercizio dei diritti popolari. Essa contribuirebbe invece a tutelare gli istituti medesimi, che devono sfuggire il più possibile ad ogni censura d'abuso quando vogliano conservare integro il fondamentale valore che è loro intrinseco: non va scordato infatti che il numero delle firme necessarie per far capo agli istituti dell'iniziativa e del referendum è un rapporto intercorrente tra una minoranza che chiede e il popolo che deve decidere ed è pertanto ovvio che tale rapporto debba comunque muoversi - nelle grandi linee - entro determinati valori (messaggio citato, pag. 12/13 n. 1.6.3).

3.3. Il raddoppio del numero delle firme, qui proposto come variante per l'iniziativa legislativa, dovrà logicamente estendersi anche al referendum, alla domanda di rinnovo anticipato e all'iniziativa costituzionale. Esso verrà quindi proposto nei relativi articoli (45, 47, 84 e 86), sempre come alternativa al mantenimento del numero attuale delle firme richieste, codificato nel 1970 con la riforma costituzionale del 31 maggio e con la modifica della LIRR del 28 ottobre.

Articolo 42

Iniziativa popolare legislativa: forma della domanda

1. Il primo capoverso prevede che la domanda d'iniziativa popolare può essere presentata in forma elaborata o generica. Nel caso dell'iniziativa elaborata si procede alla votazione popolare solamente se il Gran Consiglio non accoglie la proposta. Confrontato con una iniziativa generica, il Gran Consiglio è tenuto a elaborare un progetto per far sì che il cittadino possa esprimersi su un testo chiaro. Il parlamento può manifestare il suo pensiero con una raccomandazione di voto oppure con un controprogetto: quest'ultima facoltà è garantita sia per l'iniziativa in forma generica sia per quella in forma elaborata.

L'ultima frase del terzo capoverso prescrive che in ogni caso l'iniziativa può essere ritirata nelle modalità stabilite dalla legge.

2. In questo contesto è utile ricordare che il Gran Consiglio - quale autorità chiamata a ordinare la votazione popolare - può verificare sia l'esistenza dei presupposti formali per la riuscita dell'iniziativa sia la sua legalità dal profilo materiale, anche in assenza di specifica base legale, e può altresì decidere di non sottoporla al popolo quando il suo contenuto è contrario alla Costituzione o al diritto federale (DTF 114 la 271 segg. consid. 3, 102 la 134; Andreas Auer, op. cit., pag. 128; Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 513). In modo particolare, un'iniziativa può essere dichiarata non valida quando disattende i principi dell'unità della forma e dell'unità della materia, quando non rispetta il diritto federale o quando il suo scopo appare manifestamente di impossibile attuazione (DTF 119 la 157 consid. 2b, 113 la 52 consid. 4a, 104 la 348 consid. 4; Andreas Auer, op. cit., pag. 120 segg., 128 segg., 139/40; Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 510 e 513). Dal profilo materiale, la nullità totale di un'iniziativa può tuttavia essere pronunciata soltanto se il difetto riguarda il fondamento stesso della domanda o la sua ragione d'essere: se ciò non è il caso, l'iniziativa dev'essere dichiarata parzialmente valida e sottoposta, come tale, al voto popolare (DTF 119 la 165/66 consid. 9a, 105 la 365 consid. 3; Andreas Auer, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, pag. 52 segg.).

Articolo 43

Procedura per il voto

Viene leggermente completata la formula proposta dalla commissione speciale (art. 45) per meglio tener conto dell'evoluzione delle più recenti legislazioni, della dottrina e della riforma in corso della normativa cantonale sull'esercizio dei diritti politici. È oggi infatti unanimemente riconosciuto che le modalità adottate a livello federale (cfr. art. 121bis Cost. fed., in vigore dal 5 aprile 1988) per iniziativa e controprogetto sono le migliori, poiché consentono ai cittadini di rispondere in modo chiaro - con un "sì" o con un "n." - alle domande poste in votazione. Si tratta del cosiddetto "sistema Haab", che prevede il doppio "sì" e la votazione eventuale nel caso in cui sia l'iniziativa sia il controprogetto vengano accettati (Christoph Haab, Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat: Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung [Doppel-Ja mit Stichfrage] als Lösung des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag, tesi Zurigo 1984, pag. 173 segg.). Questa procedura consente di esprimere tutti gli ordini di preferenza in un solo turno: ciò significa che il cittadino può scegliere quali delle tre opzioni (iniziativa, controprogetto, status quo) preferisce, quale sia la seconda e quale sia la peggiore (Luzian Odermatt, Das Abstimmungsverfahren bei Grundsatz- und EinzelpunktAbstimmungen, mit und ohne Varianten, ZBI 92/1991 pag. 93 e segg.).

Articolo 44

Iniziativa legislativa dei comuni

Già si è detto nel commento all'art. 16 della fondamentale importanza del ruolo del comune nel nostro sistema politico. Oltre a garantire l'autonomia comunale, appare oggi indispensabile estendere il suo potere di influsso e di intervento al di là degli ambiti comunali. In questo senso, accanto alla ripartizione dei compiti tra Cantone e comuni, il diritto d'iniziativa di questi ultimi consente loro di partecipare direttamente alla formazione della volontà del Cantone. Analogamente alle disposizioni dell'iniziativa popolare legislativa, con tale diritto i comuni possono proporre al Gran Consiglio l'accettazione, l'elaborazione, la modificazione di una legge o di un decreto legislativo. Il diritto d'iniziativa dei comuni ha gli stessi effetti dell'iniziativa popolare e

deve condurre obbligatoriamente alla votazione popolare se il Gran Consiglio non accoglie la proposta. Di tal fatta, esso si differenzia dal diritto d'iniziativa dei Cantoni di cui all'art. 93 cpv. 2 Cost. fed., che conferisce loro in pratica solo il diritto a che l'Assemblea federale esamini l'iniziativa (Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, III ediz., pag. 62 n. 180; Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, vol. I, n. 597). L'art. 44 è però conforme agli intendimenti contenuti nell'art. 65 del progetto 1977 di revisione totale della Costituzione federale, che assegna all'iniziativa dei Cantoni gli stessi effetti dell'iniziativa popolare (rapporto finale della commissione d'esperti, pag. 140/41). Circa il numero minimo di comuni per la riuscita dell'iniziativa, il progetto stabilisce l'esigenza di un quarto, che corrisponde attualmente a 62 comuni. Le modalità per la presentazione della domanda d'iniziativa dei comuni verranno fissate dalla legge.

Articolo 45

Referendum facoltativo

1. Mentre l'iniziativa è collocata nella fase preliminare della decisione ed è utilizzata per modificare lo status quo, il referendum interviene nel momento conclusivo della decisione e consente al popolo di rifiutare una novità voluta dal parlamento: la prima contiene un elemento dinamico, mentre il secondo è caratterizzato da un effetto negativo e statico. In questo contesto ci si può chiedere se possa essere utilizzato il referendum contro una decisione negativa del parlamento circa la concessione di un credito: il Tribunale federale ha negato questa possibilità (DTF 99 Ia 529), poiché al referendum verrebbe riconosciuto in tal caso un effetto positivo che, come già si è visto, gli è estraneo.

Con il nuovo articolo viene confermata l'impostazione della commissione d'esperti (art. 46), con la quale viene riconosciuto il diritto di referendum facoltativo, ed escluso quello obbligatorio, suddividendolo in referendum per leggi e decreti legislativi di carattere generale, in referendum finanziario e in referendum per le convenzioni di diritto pubblico di carattere generale. Il numero delle firme per la domanda - nella prima formulazione - è rimasto immutato (settemila), mentre viene pure esteso tale diritto ai comuni per le ragioni indicate all'articolo precedente. Per quanto riguarda il referendum finanziario, appare opportuno ritoccare verso l'alto gli importi previsti dal progetto commissionale, portandoli rispettivamente da fr. 500'000.-- a fr. 1'000'000.-- (spesa unica) e da fr. 125'000.-- a fr. 250'000.-- (spesa annua ricorrente per almeno quattro anni). La proposta è del resto conforme a quanto contenuto nella mozione dell'ono Argante Righetti del 6 dicembre 1993.

2. Con la variante, il numero di firme richiesto per il referendum legislativo e finanziario viene raddoppiato e portato a quattordicimila. Le ragioni di questa proposta - che tiene conto del sensibile aumento del numero dei cittadini attivi dal 1970 ad oggi - sono già state esaurientemente illustrate nel commento all'art. 41, relativo all'iniziativa popolare in materia legislativa.

Articolo 46

Clausola d'urgenza

Le leggi e i decreti legislativi di carattere obbligatorio generale entrano immediatamente in vigore se viene votata la cosiddetta clausola d'urgenza dalla maggioranza dei membri del Gran Consiglio (art. 60 cpv. 2 Cost. cant.). Nel progetto viene sostituito il termine "diritto" d'urgenza con quello di "clausola" d'urgenza poiché meglio rispondente alla situazione e poiché viene introdotto un nuovo "diritto d'urgenza" quale competenza del Consiglio di Stato (art. 71).

Quanto alla maggioranza qualificata (46 deputati), si rileva che la stessa è pure richiesta dall'art. 89bis Cost. fed. per i decreti federali urgenti e da analoghe disposizioni contenute nelle Costituzioni cantonali (cfr. ad es. art. 7ter Cost. AI, art. 63 Cost. BL, art. 39 Cost. NE).

Articolo 47

Rinnovo anticipato del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato, del consiglio comunale e del municipio

1. Questa norma ribadisce il diritto popolare di revoca nei confronti del Consiglio di Stato (art. 61 Cost. cant.)³⁵ - qualificato come diritto di rinnovo anticipato sull'esempio della nuova Costituzione bernese del 6 giugno 1993 (art. 57) - e lo estende al parlamento cantonale e alle autorità elettive comunali.

Il diritto di rinnovo anticipato per entrambi i poteri non costituisce peraltro una novità nell'ordinamento giuridico svizzero: esso è infatti previsto dalla nuova Costituzione bernese (art. 57) - che lo ammetteva in precedenza nei soli confronti del Gran Consiglio - dalla Costituzione del Canton Soletta (art. 28), da quella del Canton Uri (art. 27 cpv. 2), da quella del Canton Sciaffusa (art. 44 e 69) e dalla Costituzione del Canton Turgovia (art. 25). Questo diritto fa parte incontestabilmente dei diritti politici dei cittadini attivi e costituisce, anche se assai poco utilizzato, una garanzia in più del controllo popolare che si affianca agli altri istituti della democrazia diretta (Guido Corti, Il diritto di revoca delle autorità, op. cit., pag. 21/22).

2. Contrariamente a quanto proposto dalla commissione d'esperti, si suggerisce di conferire rango costituzionale al principio della limitazione temporale di cui all'art. 29 della legge sull'iniziativa popolare, sul referendum e sulla revoca del Consiglio di Stato (RL vol. 1 n. 22)³⁶, in base al quale la domanda di revoca - sottoscritta da quindicimila cittadini (art. 28 cpv. 1 LIRR)³⁷ non può essere presentata prima che sia trascorso un anno né dopo trascorsi tre anni dall'elezione integrale del Consiglio di Stato. La norma mira ad evitare un'utilizzazione contraria allo spirito della stessa, a seguito di reazioni che potrebbero nascere

all'indomani della pubblicazione dei risultati delle elezioni: ciò, soprattutto, se si tien conto che il diritto di rinnovo anticipato viene esteso anche agli organi elettivi comunali. D'altro canto, sembra privo di senso procedere ad un rinnovo anticipato "laddove il funzionamento delle istituzioni normali già assicura prossime nuove elezioni" (Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 526).

3. La proposta di estendere il diritto di rinnovo anticipato al municipio e al consiglio comunale, con esclusione evidentemente dell'assemblea comunale, non è del tutto nuova: la stessa era infatti già contenuta nel progetto della Costituente del 1921 (art. 82), bocciato dalla stessa Costituente nella sua seduta del 24 novembre.

Accanto all'aumento del numero delle istanze d'intervento presentate all'autorità di vigilanza nei confronti dei municipi, negli ultimi anni si sono pure verificate qua e là forti tensioni tra consiglio comunale e municipio o all'interno della stessa compagine esecutiva, tali da rendere ardua un'adeguata amministrazione del comune e persino difficilmente sanabili i rapporti tra le persone. Per questi casi - ove non possono essere d'aiuto né i buoni uffici interposti dall'autorità di vigilanza né le disposizioni in materia di dimissioni previste dalla LOC - l'introduzione del diritto di rinnovo anticipato del consiglio comunale e del municipio risulta quanto mai opportuna, soprattutto per evitare che le situazioni di conflittualità si protraggano nel tempo e possano conseguentemente degenerare in atti di una certa gravità. In un sistema democratico tale soluzione contribuisce a rafforzare ancor più il principio fondamentale dell'autonomia comunale ed è comunque migliore di quella - ipoteticamente prospettabile - di un intervento dell'autorità di vigilanza volto a dissolvere gli organi del comune e ad indire nuove elezioni.

4. La domanda di rinnovo anticipato del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato, da un lato, e quella del municipio e del consiglio comunale, dall'altro, potranno essere presentate per una sola autorità o per entrambe contemporaneamente: la prima - come s'è visto - da almeno quindicimila cittadini, la seconda da almeno un quarto dei cittadini aventi nel comune diritto di voto. La relativa procedura, ed in modo particolare il termine entro il quale le firme dovranno essere raccolte, verranno stabilite dalla legge in applicazione dell'art. 48 Cost.

5. Anche la norma che disciplina la domanda di rinnovo anticipato del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato contempla una variante relativa al numero delle firme che la debbono appoggiare: in consonanza con quanto previsto per l'iniziativa ed il referendum, il numero delle firme prescritte viene fissato a trentamila e costituirebbe quindi il 15,7% dei cittadini aventi diritto di voto nel mese di giugno del 1994 (supra, ad art. 41, n. 3). Avuto riguardo ai criteri che hanno ispirato il costituente al momento dell'adozione di questo istituto, il numero proposto in alternativa al mantenimento dello status quo non potrebbe nemmeno essere considerato eccessivo: già s'è visto, infatti, che nel 1892 la domanda di revoca del Consiglio di Stato doveva essere sorretta da undicimila firme e che questo numero equivaleva, all'incirca, alla metà dei cittadini attivi (supra, nota 37).

Articolo 48

Disposizioni complementari

Il testo costituzionale non può esaurire la materia. Non è del resto opportuno che in tutti i casi le modalità per le votazioni, le elezioni, l'iniziativa, il referendum ed il rinnovo anticipato vengano definite dalla Costituzione: spetterà pertanto al legislatore di adottare le necessarie disposizioni complementari per l'applicazione dei precetti costituzionali.

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

Articolo 49

Relazioni con la Confederazione e i Cantoni

1. L'importanza principale dello statuto dei Cantoni risiede nell'adempimento e nella ripartizione dei compiti stabiliti dalla Costituzione federale. Ciononostante, la cooperazione tra Cantoni e la partecipazione di questi ultimi alle decisioni della Confederazione assume oggi sempre maggiore importanza (cfr. rapporto finale del Gruppo di lavoro per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale, 1973, pag. 311 segg.; Peter Saladin, Bund und Kantone, Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, RDS 1984 II pag. 431 segg.; Peter Saladin, Holzwege des "kooperativen Föderalismus", in "Festschrift für Bundesrat Hans Peter Tschudi", Berna 1973, pag. 237 segg.; Blaise Knapp, Le fédéralisme, RDS 1984 II pag. 275 segg.; Dietrich Schindler seno, Die Gleichheit der Kantone, in "Recht, Staat, Völkergemeinschaft", Zurigo 1948, pag. 147 segg.; Ulrich Häfelin, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, RDS 1969 II pag. 549 segg.). Il Cantone quale membro della Confederazione deve tener conto del diritto federale e del diritto internazionale, rendendoli esecutivi. Purtuttavia, oltre a sottolineare l'impegno solidale del Cantone alla realizzazione degli interessi dello Stato centrale, il capoverso 1 sancisce l'obbligo della collaborazione con gli altri Cantoni: è questa l'espressione della struttura federalista. Del resto, se i Cantoni intendono mantenere la loro importanza nello Stato confederale, essi devono cercare di rafforzare ancor più la loro collaborazione, ed è pure in questo senso che va interpretata la recente costituzione della Conferenza dei Governi cantonali, alla quale hanno aderito tutti i Cantoni.

Disposizioni più o meno analoghe a quella dell'art. 49 sono peraltro contenute anche nelle Costituzioni di parecchi Cantoni, fra cui il Giura (art. 4), il Canton Argovia (art. 3-4), quello di Basilea Campagna (art. 1 e 3), il Canton Uri (art. 1), il Canton Soletta (art. 1-2), il Canton Turgovia (art. 1) e il Canton Berna (art. 2).

2. 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, accresciute dalla sua condizione di rappresentanza - con le quattro vallate grigionesi - della cultura e della lingua italiana. Ma questo compito può conseguire risultati soddisfacenti soltanto se è garantita un'adeguata collaborazione tra il Consiglio di Stato e i deputati ticinesi alle Camere federali (rapporto della commissione speciale, ediz. citata, pag. 146/47).

Articolo 50

Deputati al Consiglio degli Stati

L'articolo non ha suscitato particolari osservazioni nella procedura di consultazione; del resto esso riprende sostanzialmente l'attuale art. 52, con la precisazione che il sistema della maggioranza assoluta è applicato soltanto al primo turno

Articolo 50

Deputati al Consiglio degli Stati (variante)

Pur tenendo conto di quanto è emerso in sede di consultazione, il Consiglio di Stato ritiene opportuno rilanciare il tema della funzione della Camera dei Cantoni, proponendo una variante che conferisce allo stesso Governo la facoltà di designare nel suo seno un deputato al Consiglio degli Stati. Già s'è visto nel commento all'art. 49 che i Cantoni hanno la possibilità di influire indirettamente sulla formazione della volontà federale, prendendo posizione ad esempio nell'ambito delle procedure di consultazione. Questo coinvolgimento dei Cantoni deve però essere valorizzato ed una via in questo senso è caratterizzata dalla facoltà di designare la Camera alta dell'Assemblea federale; da questo punto di vista i Cantoni rappresentano un organo di costituzione di un'autorità federale, ma il loro potere non va oltre, non essendo autorizzati a dare istruzioni alla loro deputazione (art. 91 Cost. fed.).

Com'è noto, l'istituto del Consiglio degli Stati è oggetto di ricorrente critica e parecchie sono state le alternative che sono state sin qui affacciate³⁹. In definitiva, spetta però al Cantone di sfruttare sino in fondo la libertà che gli viene conferita dall'art. 80 Cost. fed. e che gli consente in modo particolare di stabilire autonomamente la durata del mandato ed il modo di elezione (cfr. Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II, n. 1281). Per questo motivo, si suggerisce che uno dei due deputati alla Camera alta sia un Consigliere di Stato, designato dallo stesso Governo nella sua seduta costitutiva⁴⁰: soltanto in questo modo il Cantone può infatti tener conto più efficacemente delle ragioni particolari che si presentano in un determinato momento ed attuarle sul piano federale. Resta beninteso riservato il principio secondo cui il Consiglio degli Stati non costituisce una rappresentanza dei Cantoni nel senso giuridico del termine: esso caratterizza comunque l'elemento federalista nel nostro sistema bicamerale, attraverso il quale i Cantoni partecipano alla formazione della volontà dello Stato centrale (Ulrich Häfelin/Walter Haller, op. cit., pag. 221).

È peraltro chiaro che l'impegno che verrebbe richiesto al Consigliere di Stato designato renderebbe più ardua la direzione del Dipartimento che gli compete. Per quest'ultimo compito egli potrà comunque essere coadiuvato almeno in parte dal Segretario generale, funzione questa istituita nel 1992 con la riforma dell'amministrazione cantonale (cfr. i decreti esecutivi del 14 gennaio e del 25 marzo 1992, in BU 1992 pag. 10 segg., 122 segg.): in quest'ottica il Segretario generale, per delega del Consigliere di Stato, potrà assicurare un adeguato coordinamento delle attività dipartimentali e interdipartimentali in assenza temporanea del politico.

Articolo 51

Cooperazione transfrontaliera

1. La norma - che trae spunto dall'art. 4 cpv. 2 della Costituzione giurassiana - esprime a livello costituzionale l'impegno del Cantone di agevolare e promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività e autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e quelle che dipendono dalla competenza dei Paesi limitrofi. Del resto, già a partire dal 1985, i rendiconti del Consiglio di Stato includono, nella parte introduttiva, un rendiconto sulle relazioni transfrontaliere, mentre i preventivi dello Stato vedono apparire fin dal 1990 una nuova voce di centro costo: era però questa soltanto una traccia burocratico-formale di una cooperazione transfrontaliera che ha preso corpo negli anni successivi come politica transfrontaliera e non solo come manifestazione di necessari momenti di contatto delle varie politiche settoriali (cfr. il rapporto preliminare del Consiglio di Stato al Gran Consiglio concernente la cooperazione transfrontaliera, del 13 dicembre 1989, allegato al messaggio n. 3563 a sostegno del decreto legislativo concernente lo stanziamento di un credito quadro per la cooperazione transfrontaliera). Il Ticino accorda infatti una particolare importanza alla collaborazione transfrontaliera, il cui successo si palesa soprattutto quando i problemi concreti vengono risolti dai diretti interessati (coordinamento dei trasporti, eliminazione dei rifiuti, depurazione delle acque, osservazione dell'ambiente, promovimento turistico e culturale, formazione e perfezionamento ecc.). Ma anche il lavoro più astratto di informazione e di coordinamento svolto da organismi transfrontalieri con vasti obiettivi serve a conoscere e rispettare l'ordinamento giuridico, la politica e la mentalità dell'altra Parte (rapporto 7 marzo 1994 del Consiglio federale sulla cooperazione transfrontaliera e la partecipazione dei Cantoni alla politica estera, FF 1994 II pag. 548 segg., 571 n. 415).

Il riferimento alla cooperazione transfrontaliera nella Legge fondamentale del Cantone appare peraltro giustificato anche alla luce degli obiettivi della Convenzione di Madrid del 21 maggio 1980, ratificata dalla Svizzera il 3 marzo 1982 (RS 0.131.1), e dell'Accordo quadro tra la Confederazione svizzera e la Repubblica italiana concluso il 24 febbraio 1993 ed entrato in vigore mediante scambio di note il 26 aprile successivo (RU 1993 pag. 2072; RS 0.131.245.4): questo Accordo determina in modo particolare quali collettività svizzere e d'oltre confine possono stipulare fra di esse accordi ed intese e stabilisce altresì le materie che possono formare oggetto di simili accordi ed intese, nei limiti delle competenze attribuite dal diritto interno di ciascuna Parte (art. 2 e 3).

2. La necessità per i Cantoni di poter agire di propria iniziativa a livello regionale ha portato, soprattutto a contare dagli anni settanta, ad una cooperazione transfrontaliera caratterizzata da vincoli diretti tra le autorità interessate al di qua e al di là dei confini. Le convenzioni su cui si fondono questi legami assumono le forme più diverse. Certe forme di cooperazione hanno comunque avuto un seguito a livello istituzionale, con la costituzione di organismi di cooperazione transfrontaliera che hanno creato il quadro per uno scambio di informazioni reciproco ed un coordinamento fra le diverse autorità. In altri casi, la collaborazione s'è manifestata invece in contatti ad hoc, di natura informale, tra le autorità o i partner sociali ed economici (camere di commercio, sindacati, associazioni padronali ecc.), che rappresentano anch'essi una componente importante nelle relazioni transfrontaliere (rapporto citato del Consiglio federale, FF 1994 II pag. 565).

3. Gli organismi o le altre forme di cooperazione che interessano il Cantone Ticino sono attualmente l'ARGE ALP (Comunità di lavoro delle regioni alpine), fondata nel 1972 e che comprende anche i Cantoni dei Grigioni e di San Gallo, l'Alpen Adria (Comunità di lavoro delle regioni delle Alpi orientali), fondata nel 1978 e di cui il Ticino fa parte fin dal 1989 come osservatore attivo, e l'ARE (Assemblea delle regioni d'Europa), fondata nel 1985 e che comprende più di 250 regioni, fra cui 21 Cantoni svizzeri. Nei rapporti con la Lombardia il Ticino ha sottoscritto nel 1990 una Dichiarazione d'intenti che prevede dei gruppi di studio misti nei settori dei trasporti e delle comunicazioni, della cultura e dell'educazione, delle attività economiche e della protezione ambientale; nell'ambito del gruppo "trasporti e comunicazioni" è stata inoltre firmata il 3 giugno 1993 una specifica Dichiarazione d'impegno volta ad una comune azione nel campo dei trasporti (collegamento ferroviario tra Lugano e Ponte Tresa/Italia, collegamento ferroviario Lugano-Stabio-Varese, sviluppo del progetto Alptransit verso l'area milanese, prolungamento della linea urbana Como-Ponte Chiasso sino a Chiasso Stazione FFS). Il Ticino ha partecipato e partecipa inoltre a taluni progetti nell'ambito dei programmi operativi INTERREG, promossi dalla CE per rilanciare l'economia delle aree di confine e promuovere un'intensa collaborazione fra le regioni frontaliere al di qua e al di là dei confini nazionali (rapporto citato del Consiglio federale, FF 1994 II pag. 566, 572/73, 575 e 629; Rendiconto 1993 del Consiglio di Stato, pag. 50 segg.).

Né si può dimenticare infine la recente iniziativa promossa dal Governo per la costituzione di una comunità di lavoro "Regio insubrica", di cui saranno membri di diritto il Cantone Ticino, la Provincia di Como, la Provincia di Varese e la costituenda Provincia del Verbano Cusio Ossola, e di cui potranno far parte tutti quegli enti pubblici o privati che abbiano finalità d'interesse generale, come i comuni, le comunità montane, le camere di commercio, le associazioni economiche, i sindacati ecc.

TITOLO VIII: AUTORITA'

A. Norme comuni

Articolo 52

Separazione dei poteri

1. Questa norma - già proposta dal testo commissionale - riafferma il principio della separazione dei poteri, contenuto oggi nell'art. 2 della Costituzione. La separazione dei poteri costituisce un principio essenziale dello Stato, che ha le sue radici nel pensiero politico del Settecento, ed in particolare negli scritti di Montesquieu, e che s'è tradotto nel diritto svizzero in un diritto fondamentale del cittadino (DTF 118 la 309 consid. 2a, 105 la 359 consid. 3d; Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 544 e nota 2; Yvo Hangartner, op. cit., vol. I, pag. 94/95). Con la norma che sancisce la separazione dei poteri, si afferma l'esistenza di tre funzioni essenziali che ogni Stato moderno sostanzialmente riconosce: quella legislativa che stabilisce le leggi e cioè le regole astratte di comportamento, quella esecutiva e amministrativa che dà esecuzione alle leggi e quella giudiziaria che risolve, in applicazione delle norme legali, le contestazioni che sorgono tra i privati o fra questi e l'autorità amministrativa.

Definite le funzioni statali, queste vengono confidate a tre organi diversi, l'uno dall'altro distinti, l'uno dall'altro indipendenti nelle attività che sono loro assegnate; e poiché gli organi dello Stato sono necessariamente costituiti da persone, alla separazione funzionale si accompagna una separazione d'ordine personale, nel senso che lo stesso individuo non può far parte contemporaneamente di organi diversi (Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 543/44; Yvo Hangartner, op. cit., vol. I, pag. 95/96).

2. Nessun ordinamento politico può tuttavia realizzare la separazione in modo assoluto, già per l'inevitabile intreccio di talune funzioni ed in particolare per le condizioni di vicendevole integrazione in cui operano legislativo ed esecutivo (Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 551; Yvo Hangartner, op. cit., vol. I, pag. 97; Ulrich

Häfelin/Walter Haller, op. cit., pag. 199 segg.). Il settore nel quale la separazione dei poteri si manifesta naturalmente con maggior forza è quello del potere giudiziario: l'indipendenza della giustizia è uno dei connotati di una democrazia moderna e la giustizia può essere tale in uno Stato democratico soltanto se è sottratta alle interferenze del potere politico.

Articolo 53

Elezioni

1. Questa norma conferma il testo della commissione speciale e ribadisce la scelta già operata dal costituente il 31 maggio 1970 (BU 1971 pag. 49): è pertanto stabilito che l'elezione del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato ha luogo contemporaneamente ogni 4 anni, durante il mese di aprile, nel giorno fissato dal Governo

È inoltre assicurato il principio della rieleggibilità senza alcuna limitazione temporale, già stabilito oggi dagli art. 26 cpv. 4 e 35 cpv. 7 Cost.: l'ampliamento dei problemi dello Stato e quindi degli oneri ha già maturato infatti l'esigenza di un avvicendamento, soprattutto per la carica di Consigliere di Stato, senza bisogno di norme limitative. Questo tipo di limitazione è peraltro sconosciuto anche dall'ordinamento federale per i Consiglieri nazionali e per i Consiglieri federali. In alcuni Cantoni esistono invece concrete limitazioni temporali: nel Cantone dei Grigioni, ad esempio, i Consiglieri di Stato sono rieleggibili soltanto due volte e possono quindi esercitare la carica al massimo per 12 anni (art. 25 cpv. 1 Cost.).

2. Per quanto riguarda la modalità d'elezione, la procedura di consultazione non ha riservato particolare interesse per la variante commissionale che prevedeva l'elezione del Consiglio di Stato da parte del Gran Consiglio (rapporto citato, pag. 190 segg.): questa ipotesi può quindi essere puramente e semplicemente abbandonata.

Il sistema proporzionale per l'elezione del Consiglio di Stato ha trovato invece buona rispondenza e adesione quasi unanime nelle risposte degli interessati. Questo sistema è stato però rimesso recentemente in discussione, soprattutto nell'ambito della procedura di consultazione avviata dal Dipartimento delle istituzioni sull'avamprogetto di legge concernente l'esercizio dei diritti politici, volto soprattutto ad unificare la materia, ad armonizzare i sistemi di voto e di spoglio e a semplificare le disposizioni e le procedure: da parte di taluni s'è manifestata infatti un'obiezione formale di principio, motivata sostanzialmente con il rimprovero di aver operato per il mero mantenimento del sistema proporzionale e di non aver affrontato la possibilità di modificare la Costituzione per un eventuale passaggio al sistema maggioritario (cfr. il messaggio 19 gennaio 1994, n. 4201, del Consiglio di Stato, pag. 15). Per questi motivi viene presentata al parlamento anche una variante, di cui si dirà in seguito ⁴², che prevede l'introduzione del metodo maggioritario sia per l'elezione del Gran Consiglio sia per quella del Consiglio di Stato.

Articolo 54

Organizzazione

Questa norma, già contenuta nel progetto della commissione speciale, stabilisce il principio secondo cui l'organizzazione dei tre poteri e i rapporti tra Gran Consiglio e Consiglio di Stato sono disciplinati dalla legge.

1. Per quanto concerne il Gran Consiglio e i suoi rapporti con il Governo vige oggi la legge del 7 novembre 1984 (RL vol. 1a n. 39), modificata l'8 febbraio 1994 (BU 1994 pag. 99); le nuove disposizioni sono entrate in vigore il 18 aprile 1994. In applicazione di questa legge (art. 39) e dell'art. 32 Cost., il Gran Consiglio si è dato il proprio regolamento del 17 febbraio 1986 (RL vol. 1a n. 38).

2. L'organizzazione del Consiglio di Stato è disciplinata dalla legge 25 giugno 1928 concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti (RL vol. 1a n. 42), modificata l'8 novembre 1993 (BU 1993 pag. 460) per conferire al Governo la facoltà di delegare competenze decisionali ai dipartimenti e alle istanze subordinate nell'ottica di una completazione della riforma amministrativa avviata nel 1992 con la costituzione di 5 aree dipartimentali. Questa legge autorizza anche il Consiglio di Stato ad emanare il regolamento per le sue sedute, per la ripartizione del lavoro tra i suoi diversi dipartimenti e per la sua cancelleria (art. 3). Il nuovo regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'amministrazione è tuttora in fase d'adozione ed abrogherà a breve termine l'ormai vetusto e superato regolamento del Consiglio di Stato del 22 marzo 1855.

3. Per quanto attiene infine al potere giudiziario fa stato la legge organica giudiziaria civile e penale del 24 novembre 1910 (RL vol. 2 n. 65), più volte modificata e rimaneggiata, e che necessita di una revisione totale per poter tener conto - anche dal profilo formale - degli aggiustamenti e delle riforme che sono stati attuati, soprattutto negli ultimi anni, nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria cantonale .

Articolo 55

Incompatibilità

Viene sostanzialmente confermata la proposta della commissione d'esperti con una semplificazione di carattere formale: l'elenco delle singole funzioni della magistratura che sono incompatibili con le cariche di Consigliere di Stato e di membro del Gran Consiglio è stato sostituito con la formula generale di "magistrato dell'ordine giudiziario", nel cui novero sono pure compresi i supplenti. Da un lato, si definisce meglio l'incompatibilità nel senso della separazione personale dei poteri; dall'altro, si adotta una soluzione che possa tener conto anche dell'eventuale istituzione di nuove funzioni giudiziarie, come è stato il caso ad

esempio per il giudice dell'istruzione e dell'arresto. La stessa formulazione è stata adottata per il capoverso 2: siccome magistrato dell'ordine giudiziario, il giudice di pace non può essere - tra l'altro - membro di un municipio.

Per quanto riguarda la categoria dei pubblici funzionari è stata espressamente ripresa la vigente norma che stabilisce l'incompatibilità della carica di deputato al Gran Consiglio con un impiego pubblico salariato cantonale. Nuova è invece la delega di competenza a favore del legislatore per la determinazione di eventuali eccezioni, che trae peraltro spunto da una serie di proposte formulate più volte in sede parlamentare .

L'art. 55 cpv. 2 contiene una variante, logicamente connessa con quella dell'art. 50, che non prevede incompatibilità fra la carica di deputato al Consiglio degli Stati e quella di membro del Governo cantonale.

Articolo 56

Esclusione e ricusa

Viene ribadito il testo proposto dalla commissione speciale. Ogni membro di un'autorità - legislativa, esecutiva o giudiziaria - deve astenersi dal suo ufficio qualora l'indipendenza o l'imparzialità risulti compromessa: i singoli motivi d'esclusione e di ricusa verranno regolati dalla legge.

Articolo 57

Informazione

1. L'informazione sta assumendo sempre maggiore rilievo nei rapporti fra autorità e cittadino e può ragionevolmente essere considerata di fondamentale importanza per assicurare la fiducia e la libera formazione della volontà. Il nuovo testo costituzionale invita pertanto ogni autorità ad informare adeguatamente sulla propria attività e ad essere maggiormente attiva nel perseguimento di un obiettivo di trasparenza che appare ormai irrinunciabile in uno Stato moderno, democratico e liberale. Questo nuovo precetto - che ha trovato posto anche in recenti Costituzioni cantonali (art. 70 Cost. BE, art. 68 Cost. JU, art. 73 Cost. AG, art. 86 Cost. UR, art. 80 Cost. GL, art. 11 Cost. TG) - completa ed integra il diritto individuale all'informazione sancito dall'art. 6 cpv. 2 lett. d .

2. Secondo la giurisprudenza costante del Tribunale federale, non esiste alcun diritto generale ed esteso del cittadino e della stampa ad ottenere informazioni sull'insieme dell'attività dell'amministrazione: questa pretesa non può infatti esser dedotta né dal diritto costituzionale non scritto della Confederazione né dall'art. 10 CEDU, il quale garantisce certo la libertà di ricevere e comunicare informazioni e idee, ivi compresa quella di informarsi, ma soltanto presso le fonti generalmente accessibili. Il Tribunale federale ritiene in sostanza che l'attività del governo e dell'amministrazione è retta dal principio della segretezza, con esclusione della pubblicità, e che un simile diritto all'informazione può essere sancito soltanto da una specifica normativa e non già creato in via giurisprudenziale (DTF 107 Ia 305/6 consid. 3, 104 Ia 91 segg. consid. 4 e 5; Charles Poncet, La liberté d'information du journaliste: un droit fondamental? Etude de droit suisse et comparé, RIDC 1980 pag. 731 segg., 756).

Ora, se l'art. 57 del progetto risponde indubbiamente a queste esigenze, esso non consacra tuttavia un diritto assoluto dei cittadini e della stampa di ricevere informazioni su tutta l'attività dello Stato. La prassi insegna infatti che l'amministrazione deve spesso occuparsi di affari che le sono affidati, volontariamente o per necessità di cose, alla condizione che essi vengano conosciuti soltanto dai funzionari o dai membri delle autorità che li trattano (DTF 107 Ia 309 consid. 4a): l'obbligo di informare i cittadini e la stampa è quindi dato soltanto se esiste un interesse generale e se non vengono lesi interessi pubblici o privati contrastanti degni di particolare protezione .

B. Potere legislativo

Articolo 58

Gran Consiglio

Il Gran Consiglio dovrà restare anche in futuro di novanta membri: è questa anche la chiara indicazione emersa dalla procedura di consultazione. Esso esercita l'"alta vigilanza" sul Consiglio di Stato e sui tribunali, riservati gli attributi conferiti al Consiglio della magistratura per quanto riguarda la sorveglianza sui magistrati (art. 80).

Articolo 59

Elezione

1. Nella prima versione viene mantenuta la proposta della commissione speciale che ha suscitato adesione unanime nella procedura di consultazione. L'art. 59 conferma pertanto l'elezione del Gran Consiglio con il sistema proporzionale, riservando ai partiti la facoltà di garantire la rappresentanza regionale. Questo sistema, infatti, ha profonde radici nel Paese ed è generalmente accettato. Certo è che, dal profilo ideale, può essere manifestata una preferenza per un sistema maggioritario, che darebbe maggiore omogeneità al Gran Consiglio e al Consiglio di Stato e fornirebbe alternative di governo. Ma il nostro potere politico offre - anche con la più rigorosa formula proporzionale, temperata soltanto dal quoziente pari al numero totale dei voti diviso per il numero dei seggi - quelle garanzie di stabilità che altri ordinamenti non conoscono e la nostra tormentata storia è storia di graduale ascesa verso forme migliori di pluralismo politico che danno ampio spazio d'espressione alle diverse voci per una più completa manifestazione democratica (rapporto citato della commissione speciale, pag. 167).

Il principio del circondario unico viene pure confermato, lasciando alla legge e ai partiti la facoltà di garantire un'adeguata rappresentanza regionale.

2. Il sistema maggioritario per l'elezione del Gran Consiglio viene proposto come variante. Si ricorderà come il Cantone Ticino fu il primo ad abbandonare il sistema maggioritario, seppur sotto l'influsso della Confederazione, nel 1891. Fu seguito, nello stesso anno, dal Canton Neuchâtel, da Ginevra (1892), da Zugo (1894), da Soletta (1895) e via via da altri Cantoni, grazie anche all'introduzione, nel 1918, del sistema proporzionale per l'elezione del Consiglio nazionale. Oggi solo nei Cantoni di Uri, Grigioni, Appenzello Esterno ed Interno vige il sistema maggioritario. Ripresentare oggi, anche se nella forma della variante, il sistema maggioritario potrebbe significare dunque non tener conto dell'evoluzione storica. Ciononostante, si ritiene opportuno di procedere in tal senso per assicurare un auspicabile parallelismo con le modalità d'elezione del Consiglio di Stato (cfr. infra, ad art. 67). Infatti, l'eventuale introduzione del sistema maggioritario per l'elezione dell'Esecutivo giustificerebbe - teoricamente - l'adozione dello stesso sistema per l'elezione del Legislativo, allo scopo di disporre dell'opportuno consenso e nell'intento di evitare situazioni di stallo permanente o addirittura di conflitto che potrebbero ingenerare conseguenze nefaste per il Paese.

Il nuovo articolo attribuisce al legislatore il compito di disciplinare le modalità di elezione del Gran Consiglio, passando per la via - certamente non priva di ostacoli - della determinazione dei circondari elettorali, con la possibilità di suddividere il territorio del Cantone in tante piccole circoscrizioni, quanti sono i seggi in parlamento (circondario uninominale). La difficoltà consiste in particolare nel procedere alle suddivisioni o alle attribuzioni in modo che ogni seggio abbia più o meno lo stesso valore approssimativo. Si possono prendere quali basi di calcolo gli abitanti o gli elettori, avendo cura di non creare circoscrizioni artificiali che potrebbero andare a vantaggio di determinati partiti e a scapito di altri. Parimenti, il legislatore dovrà stabilire se l'elezione avviene a maggioranza in un solo scrutinio oppure a maggioranza assoluta a due turni.

Articolo 60

Competenze

La norma ribadisce e completa il testo della commissione speciale, che ha raccolto in un'unica disposizione le diverse competenze del parlamento.

1. La lettera a è solo apparentemente nuova. Essa riprende, almeno in parte, i contenuti dell'art. 64 del progetto commissionale e attribuisce allo stesso Gran Consiglio la facoltà di stabilire la sua organizzazione e le modalità per le discussioni e le decisioni. L'organizzazione del parlamento ed i suoi rapporti con il Consiglio di Stato sono disciplinati - come già s'è visto - dalla legge (art. 54): non v'è pertanto ragione di indicare nel testo costituzionale il principio dell'adozione di un regolamento interno che stabilisca appunto l'organizzazione del Gran Consiglio, le modalità per le discussioni e le decisioni e le norme per il registro pubblico aggiornato con le relazioni d'interesse indicate da ogni deputato (art. 64 cpv. 1 del progetto commissionale). Quest'ultimo tema - di indubbia attualità ma non già di rango costituzionale - è stato peraltro risolto con la recente modifica della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, del 7 novembre 1984. L'art. 11a, introdotto con la novella dell'8 febbraio 1994 (BU 1994 pag. 99), dispone infatti che, all'entrata nel Gran Consiglio, ogni deputato deve informare per iscritto il presidente della sua attività professionale, della sua attività in organi di direzione e di sorveglianza di importanti corporazioni, istituti e fondazioni, svizzeri ed esteri, di diritto pubblico e privato, delle sue funzioni permanenti di direzione e consulenza per importanti gruppi d'interesse, svizzeri ed esteri, come pure della sua partecipazione a commissioni o ad altri organi del Cantone o della Confederazione. Il registro delle indicazioni fornite dai deputati è compilato dal Segretario del Gran Consiglio ed è pubblico.

2. La lettera e stabilisce che il Gran Consiglio decide i programmi attribuitigli per legge, esamina quelli elaborati dal Consiglio di Stato e ne verifica l'attuazione. La norma, proposta dalla commissione speciale, è nuova ed esprime a livello costituzionale i doveri di pianificazione politica e finanziaria che incombono allo Stato e che sono già oggi largamente codificati nella legge del 10 dicembre 1980 sulla pianificazione cantonale (RL vol. 1a n. 40).

3. La lettera i fa propria la proposta della commissione speciale e stabilisce che il Gran Consiglio autorizza o ratifica l'alienazione e la concessione dei beni cantonali in quanto la legge non le domanda al Consiglio di Stato. Questa norma completa e corregge l'art. 29 n. 6 della vigente Costituzione, che risale addirittura al 1814, e consente altresì al Gran Consiglio di delegare tale competenza al Governo, nei limiti che esso riterrà opportuno e che sono comunque suscettibili di modificazione per genere o valore dell'operazione.

Il riferimento alla concessione - quale atto amministrativo di competenza primaria del Gran Consiglio - tiene conto dell'ordinamento vigente, che già conferisce questa competenza al parlamento segnatamente per l'utilizzazione delle forze idriche giusta la legge del 17 maggio 1894 (RL vol. 6 n. 248) o per un determinato uso particolare o duraturo del demanio pubblico giusta la legge del 18 marzo 1986 (RL vol. 6 n. 265c).

4. La lettera l ancora nella Costituzione il principio secondo cui la retribuzione dei magistrati e dei dipendenti è fissata dal regolamento ed elimina la vigente riserva stabilita dall'art. 29 n. 7. Il Gran Consiglio, infatti, ha sempre rivendicato la competenza della determinazione dell'onorario dei magistrati e di quello dei dipendenti: il primo è fissato in modo preciso, nella forma di rapporto con lo stipendio più alto della 39a classe d'organico dei funzionari, dalla legge del 14 maggio 1973 (RL vol. 1a n. 52); il secondo è stabilito

dall'art. 3 della legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti, del 5 novembre 1954 (RL vol. 1a n. 55).

5. La lettera m, già contenuta nel testo della commissione, conferma l'art. 29 n. 9 della vigente Costituzione, che risale alla riforma del 1892. Com'è facile intuire, la competenza del Gran Consiglio di procedere alle nomine che gli sono attribuite dalla Costituzione e dalla legge verrebbe sensibilmente estesa ove il popolo dovesse approvare la variante che propone di assegnare al parlamento il compito di eleggere i membri del tribunale di appello, i pretori e i giurati cantonali.

6. La lettera n costituisce novità di rilievo: essa conferisce al Gran Consiglio la facoltà di designare il supplente del Consigliere di Stato che, per motivi gravi, non è temporaneamente in grado di esercitare il proprio mandato. Con questo nuovo disposto si vuole colmare una lacuna dell'ordinamento esistente: in effetti al Consigliere di Stato che, per malattia, infortunio o altra grave ragione, si trova nell'impossibilità di svolgere le sue funzioni per un periodo di una certa consistenza, è offerta soltanto l'opportunità di rassegnare le dimissioni, dando conseguentemente avvio alla procedura per la sua definitiva sostituzione. Con la nuova norma viene invece conferita al Gran Consiglio la competenza specifica di designare il supplente, che eserciterà la carica per tempo determinato, fino a quando verrà meno l'impedimento del Consigliere di Stato eletto. Le modalità d'applicazione di questa norma saranno stabilite dalla legge.

7. La lettera p, già proposta dalla commissione d'esperti, non figura nell'attuale Costituzione. Essa merita tuttavia di essere inserita per richiamare l'importanza che ancora assume la funzione giurisdizionale del Gran Consiglio disciplinata dagli art. 75 e segg. della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966.

Del resto, lo stesso Gran Consiglio ha ancora recentemente confermato il proprio intento di salvaguardare talune competenze giurisdizionali che, per ragioni di principio, debbono essere affidate all'autorità politica. Fra queste competenze si possono menzionare quelle conferite all'organo legislativo dalla legge sullo stato straordinario di necessità e di urgenza (art. 16), dalla legge sull'esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni (art. 107 cpv. 1), dalla legge sul consorzio dei comuni (art. 4), dalla nuova legge organica patriziale (art. 3), dalla legge d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (art. 16-18), dalla legge sui consorzi (art. 10 cpv. 1), dalla legge sulle strade (art. 21-22), dalla legge riguardante l'utilizzazione delle acque (art. 14 cpv. 2), dalla legge cantonale di espropriazione (art. 3) o ancora dall'art. 40 della legge sulla salvaguardia e sul promovimento dell'agricoltura (cfr. il rapporto 5 ottobre 1993 della commissione speciale per la modifica della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, sull'iniziativa parlamentare generica presentata dall'ono Edy Salmina, a nome del gruppo PSU, per l'abolizione delle competenze giurisdizionali del Gran Consiglio).

In questo contesto è pure utile ricordare che, con l'istituzione del tribunale cantonale della pianificazione del territorio, intervenuta il 18 maggio 1992 (BU 1992 pag. 208), importanti competenze giurisdizionali conferite in passato al Gran Consiglio sono state assegnate a questo tribunale: le decisioni del Consiglio di Stato in materia d'approvazione dei piani regolatori comunali, in modo particolare, sono oggi suscettibili di ricorso al tribunale della pianificazione del territorio (art. 37-38 LALPT) e non più - come in passato - al Gran Consiglio.

8. La lettera q, già proposta dalla commissione speciale, dichiara che il Gran Consiglio approva le convenzioni di diritto pubblico di carattere legislativo e quelle che comportano una spesa soggetta a referendum: conferendo rango costituzionale a questo principio - ora contenuto nell'art. 37 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato - vengono adeguatamente e maggiormente tutelati i diritti popolari. Un'analoga norma attributiva di competenza è peraltro contenuta in parecchie Costituzioni cantonali (cfr. ad es. art. 84 lett. b Cost. JU, art. 99 Cost. GE, art. 55 n. 6 Cost. SG, art. 64 Cost. BL, art. 42 Cost. SZ).

9. La lettera r stabilisce infine che il Gran Consiglio esercita i diritti d'iniziativa e di referendum che la Costituzione federale attribuisce al Cantone (cfr. art. 89, 89bis, 93 e 121). Questa competenza dell'organo legislativo è sancita oggi dagli art. 2 n. 2 e 56 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato: come già rilevato dalla commissione di esperti (rapporto citato, pag. 178), il parallelismo delle forme con la Costituzione federale consiglia tuttavia di inserire la norma nella Costituzione cantonale.

10. Le ulteriori competenze assegnate al Gran Consiglio dall'art. 60 cpv. 1 del progetto sono già previste dalla vigente Costituzione (art. 29) e sono state ribadite anche dalla commissione speciale (rapporto citato, pag. 170 segg.): esse non abbisognano pertanto di particolare commento.

Articolo 61

Sedute

1. Il capoverso 1 conferma il testo commissionale e stabilisce che il Gran Consiglio dev'essere convocato in seduta costitutiva entro 30 giorni dalla data dell'elezione. Non è parso invece opportuno passare dalle attuali due sessioni primaverile e autunnale al numero minimo di quattro sedute nei mesi di marzo, maggio, ottobre e dicembre, poiché spetta comunque al Gran Consiglio di assicurare il regolare svolgimento delle proprie funzioni (cpv. 2): da tempo, infatti, con il crescere dell'attività legislativa, l'attività del Gran Consiglio si estende su tutto l'anno con riunioni fissate periodicamente.

2. Al Consiglio di Stato si deve riconoscere il diritto di chiedere la convocazione del Gran Consiglio se la situazione - a suo giudizio - lo giustifica. Inoltre, occorre riconoscere al parlamento un diritto autonomo di convocazione, mediante la richiesta fatta da un certo numero di deputati: il numero di 30 previsto dall'art. 27 cpv. 2 lett. b della vigente Costituzione appare ragionevole e può essere confermato.

Articolo 62

Presidenza

La norma, già proposta dalla commissione d'esperti, conferma in sostanza l'art. 28 della Costituzione attuale: il presidente del Gran Consiglio - che sta in carica un anno e che non è immediatamente rieleggibile - viene nominato dal legislativo nel mese di maggio.

Articolo 63

Deliberazioni

Il Gran Consiglio può discutere e decidere soltanto se è presente la maggioranza assoluta dei suoi membri: ciò corrisponde al vigente art. 30, con l'aggiunta che il principio della maggioranza assoluta è richiesto anche per la discussione. Appare inoltre opportuno confermare l'esigenza minima di 30 voti favorevoli per la decisione sul complesso di una legge e di un decreto legislativo, che la commissione speciale ha proposto con convincente motivazione (rapporto citato, pag. 182): anche il Consiglio di Stato ritiene infatti che l'approvazione di una legge con il voto di un esiguo numero di deputati non è politicamente ammissibile e che in questi casi si deve esigere una maggioranza qualificata a testimonianza di un minimo consenso.

Articolo 64

Pubblicità

L'art. 31 della Costituzione attuale stabilisce che le sedute del Gran Consiglio sono pubbliche, tranne nei casi in cui con due terzi dei voti si decida altrimenti. Contrariamente a quanto previsto dalla commissione di esperti (rapporto citato, pag. 182 ad art. 63), si ritiene di dover mantenere inalterato questo principio, anche se da tempo la pubblicità delle sedute non ha più subito eccezioni: la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza o riguardanti interessi privati degni di particolare protezione potrebbero giustificare infatti la segretezza delle deliberazioni .

Articolo 65

Seconda deliberazione

Viene codificata la prassi vigente, in base alla quale le deliberazioni del Gran Consiglio avvengono di regola con un'unica votazione: soltanto se il Consiglio di Stato non ha dato la propria adesione alla legge o al decreto legislativo, il parlamento procede ad una seconda deliberazione. Il capoverso 2 è stato leggermente modificato, rispetto al testo commissionale, per porre l'accento sul fatto che la facoltà di presentare le osservazioni da parte del Governo dev'essere utilizzata entro il termine massimo di sei mesi. È quindi inteso che il parlamento deve attendere almeno il decorso di questo termine prima di procedere ad una seconda lettura: nel contempo il Consiglio di Stato non può però ritardare inutilmente con il suo silenzio l'adesione alla legge o al decreto legislativo, quando ha rinunciato d'acchito a prendere posizione.

C. Potere esecutivo

Articolo 66

Consiglio di Stato

1. Facendo ricorso alla dottrina e considerandone le funzioni singolarmente stabilite dalla vigente Costituzione (art. 36), il Consiglio di Stato appare come l'organo governamentale e amministrativo superiore del Cantone (Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 609). Questa definizione, leggermente ritoccata, viene ripresa nel testo costituzionale che conferma anche il principio della responsabilità collegiale dei membri del Governo. Questo principio - radicato da tempo nelle convinzioni più profonde che reggono il nostro Paese - appare peraltro nelle molteplici istituzioni politiche e sociali che disciplinano i processi decisionali e contribuisce a conferire al Consiglio di Stato la sua legittimità.

2. Se si prescinde da un breve periodo di due anni situato fra la riforma costituzionale del 7 novembre 1920 e quella del 19 novembre 1922, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino è composto fin dal 1875 di 5 membri. La commissione speciale - sensibile all'enorme aumento dei compiti dello Stato, che ha reso più difficile la conciliazione della funzione collegiale con quella di direttore di dipartimento, e tenendo conto anche di proposte concrete formulate in passato - ha presentato sia la soluzione di mantenimento dell'attuale numero di 5 Consiglieri di Stato sia la soluzione di aumento del numero dei Consiglieri a 7 (rapporto citato, pag. 187/90). Su questo punto, la procedura di consultazione ha evidenziato opinioni divergenti: favorevoli all'aumento a 7 si sono dichiarati UDC, PST e associazioni imprenditoriali; contrario il PPD, a cui s'è affiancato anche il Partito liberale in seguito ad una consultazione successivamente promossa; posizione attendista invece quella del PSU, legata soprattutto alle prospettive di una riforma amministrativa (rapporto dipartimentale sul progetto di revisione totale, ediz. speciale della RDAT, 1990, pag. 60 segg.). Ora, la riorganizzazione dei Dipartimenti intervenuta nel 1992 (BU 1992 pag. 10 segg.) e la riforma dell'amministrazione nel contempo avviata hanno indotto il Consiglio di Stato ad abbandonare la variante che prevede un collegio governativo composto da 7 membri. La vetusta e non organica suddivisione dei dipartimenti è stata infatti sostituita con l'istituzione di 5 aree dipartimentali più omogenee, che hanno creato delle strutture parallele per ogni Consigliere di Stato: le tre divisioni per dipartimento, oltre a ridurre il numero

di funzionari che dipendono direttamente dal politico, permettono anche di meglio coordinare il lavoro di sezioni e uffici. D'altra parte, sono stati affiancati ai 5 Consiglieri di Stato altrettanti Segretari generali, aventi funzione di staff, con il compito di coadiuvare il politico nell'esecuzione dell'attività di coordinamento dipartimentale e interdipartimentale. Né va scordata infine la già citata modifica della legge del 25 giugno 1928 concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti, che ha introdotto una più ampia facoltà di delega del potere decisionale del Consiglio di Stato ai dipartimenti, alla Cancelleria dello Stato e alle unità amministrative subordinate .

La riforma amministrativa è stata avviata nel 1992 ed è tuttora in corso: un eventuale aumento del numero dei Consiglieri di Stato rimetterebbe quindi in discussione, a breve termine, una struttura dipartimentale appena acquisita e vanificherebbe i risultati sin qui ottenuti. Allo stato attuale delle cose, la conferma della variante proposta dalla commissione d'esperti apparirebbe manifestamente improvvida e non potrebbe giustificarsi neppure se un Consigliere di Stato dovesse poter assumere in futuro la carica di deputato al Consiglio degli Stati.

Articolo 67

Elezione

1. Per il modo d'elezione del Governo - che è stato certamente uno dei capitoli più tormentati della storia politica ticinese - vengono presentate due varianti: la prima conferma la soluzione vigente del sistema proporzionale, instaurato con la riforma costituzionale del 1892; la seconda propone invece l'introduzione del sistema maggioritario. Viene per contro abbandonata la variante contenuta nel testo commissionale, che prevedeva la nomina del Consiglio di Stato da parte del parlamento sulla base di un programma di governo concordato tra i partiti (rapporto citato, pag. 194/95): questa proposta ha trovato infatti la ferma opposizione di tutti coloro che si sono pronunciati sull'argomento nell'ambito della procedura di consultazione, avuto riguardo al fatto che l'elezione popolare viene unanimemente considerata come un elemento fondamentale di ogni democrazia (rapporto dipartimentale citato, pag. 61).

2. Sul modo d'elezione del Consiglio di Stato la consultazione ha palesato una netta prevalenza per il sistema proporzionale. La sola UDC ha sostenuto - in linea con un atto parlamentare che propugnava diverse misure per una migliore governabilità, parzialmente superato dalla riforma amministrativa in corso - il ritorno al sistema maggioritario ⁵⁹. Ora, nell'ambito dei lavori preparatori per una nuova legge cantonale sull'esercizio dei diritti politici, il tema dei sistemi d'elezione è tornato di attualità e d'interesse e taluni hanno anche rimproverato al Governo di aver mantenuto il sistema in vigore, senza prospettare l'opportunità di una modifica della Costituzione (messaggio del 19 gennaio 1994, già citato, pag. 15). Per questo motivo, il Consiglio di Stato intende sottoporre al parlamento e al popolo due fondamentali possibilità di scelta.

2.1. Da un lato la formula proporzionale vigente, che trasforma proporzionalmente i voti in mandati, con la correzione prevista dal sistema Hagenbach-Bischoff, in base al quale i seggi non assegnati per quoziente vengono attribuiti ai gruppi dividendo il numero dei voti conseguiti da ogni gruppo per il numero dei seggi assegnati nel primo riparto, aumentato di uno. Questo sistema - già conosciuto in passato nel nostro Cantone - è stato ripristinato il 4 giugno 1989 con la modifica dell'art. 35 cpv. 2, 3 e 4 Cost., consecutiva all'accettazione di un'iniziativa costituzionale lanciata dal Partito popolare democratico; esso è peraltro in vigore sin dal 1918 per l'elezione del Consiglio nazionale ed è pure praticato per le elezioni dei parlamenti nella maggior parte dei Cantoni (cfr. Fulvio Antognini, Parere al Consiglio di Stato circa la pubblicazione dei voti del panachage relativi alle elezioni delle autorità politiche cantonali e comunali, con note supplementari sull'ordinamento della proporzionale, RDAT 1988 pag. 303 segg., 304 nota 3 e 306/307).

Con la variante volta al mantenimento del sistema proporzionale vengono comunque abbandonate le clausole Cattori (art. 35 cpv. 4 lett. c e d Cost.), che sono state introdotte con la riforma costituzionale del 19 novembre 1922 e ribadite con quella del 4 giugno 1989. Queste clausole costituiscono un retaggio storico di problemi degli anni venti e sono state dettate da considerazioni politiche volte ad impedire l'egemonia di un partito che non fosse sorretto dalla maggioranza assoluta dei cittadini e ad evitare la funesta tensione di rapporti fra esecutivo e legislativo (Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 613/14; Guido Corti, Elezione del municipio e formula Cattori, RDAT 1990 pag. 287 segg.).

Il quinto capoverso della norma - già contenuto nel testo della commissione - afferma a livello costituzionale il diritto dei gruppi di designare i subentranti in caso di vacanza, durante il periodo amministrativo, al fine di salvaguardare il riparto proporzionale scaturito dalle elezioni generali. Si rimette invece al legislatore la scelta del modo d'elezione nel caso in cui un gruppo non voglia usufruire di tale diritto o in casi analoghi.

2.2. L'articolo 67 in variante consacra il principio della decisione maggioritaria, per cui viene eletto il candidato o i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Questa norma si limita ad introdurre tale principio, delegando poi al legislatore la facoltà di stabilirne le modalità particolari. Spetterà alla legge il compito di determinare aspetti quale il collegio o il circondario elettorale. Si ricorderà a tal proposito che l'elezione del Governo in tutti i Cantoni che praticano il sistema maggioritario ha luogo in un solo circondario: vi sono Cantoni che prevedono tale principio con disposizioni di rango costituzionale (Zurigo art. 37; Berna art. 85 cpv. 2; Svitto art. 46 cpv. 2; Friburgo art. 49 cpv. 1; Sciaffusa art. 61 cpv. 2; San Gallo art. 59 cpv. 2; Grigioni art. 25 cpv. 1; Turgovia art. 20 cpv. 2 n. 2; Vallese art. 52 cpv. 6; Ginevra art. 102 cpv. 1; Giura art.

93 cpv. 2). In Ticino l'art. 35 cpv. 1 della Costituzione vigente stabilisce pure il principio del circondario unico, principio che viene ora lasciato cadere nella variante. L'assenza di suddivisioni all'interno del territorio cantonale potrebbe comportare sottorappresentanze o, rispettivamente, sovrarappresentanze di determinate regioni in seno al Consiglio di Stato. Taluni Cantoni hanno perciò emanato disposizioni atte a limitare tali conseguenze: l'art. 84 cpv. 2 della Costituzione del Canton Berna stabilisce, ad esempio, che al Giura bernese è garantito un seggio; l'art. 52 cpv. 3 della Costituzione vallesana prescrive che lo stesso distretto non può avere più di un Consigliere di Stato; l'art. 95 cpv. 2 della Costituzione urana limita infine a tre il numero dei membri del Governo che possono provenire dallo stesso comune.

Sarà il legislatore ad esprimersi circa il tipo di maggioranza richiesta e la sua determinazione. Ora, è notorio che il sistema maggioritario svizzero esige, di regola, la maggioranza assoluta: solamente il Canton Ginevra ha previsto una maggioranza relativa "qualificata" e l'art. 50 cpv. 1 della Costituzione cantonale dichiara eletto chi ha ottenuto oltre un terzo delle schede valide. Per quanto riguarda la determinazione della maggioranza assoluta dovrebbe poter valere il metodo classico, già stabilito nel nostro Cantone dall'art. 143bis LVE per l'elezione del Consiglio degli Stati: la maggioranza assoluta equivale al numero di schede che, raddoppiato, dà un totale superiore di almeno un'unità a quello delle schede valide e computabili; per il calcolo della maggioranza assoluta le schede bianche e le schede nulle non sono computabili (cpv. 1 e 2). La legge dovrà pure stabilire se adottare il sistema uninominale o plurinominale. Appare scontata l'opzione per quest'ultimo sistema, fatta salva l'eventualità - del tutto remota - di suddividere il Cantone in 5 circondari, ognuno dei quali abbia ad eleggere un Consigliere di Stato; nel primo caso all'elettore dovrebbe pure essere accordata la possibilità di disporre di un numero di voti pari a quello dei seggi a disposizione, come già vige per l'elezione del Consiglio degli Stati. Il legislatore dovrà anche esprimersi circa l'esigenza o meno del secondo turno. Quasi tutti i Cantoni esigono la maggioranza assoluta al primo turno; in generale un secondo turno, a maggioranza relativa, viene organizzato solo se tutti i seggi non vengono occupati al primo turno (Pierre Garrone, *L'élection populaire en Suisse*, tesi Ginevra 1991, pag. 207 nota 53). Ciò non significa evidentemente che in ogni caso si debba ricorrere al secondo turno, stante la possibilità di prevedere il ritiro delle candidature per facilitare a questo stadio l'elezione tacita.

Appare infine scontato che il sistema maggioritario non può contemplare la possibilità per i candidati non eletti su una lista di entrare a far parte del Governo in caso di vacanza di un seggio per decesso o dimissioni: il sistema maggioritario non conosce infatti il cosiddetto effetto di lista (Pierre Garrone, op. cit., pag. 163 e 211). Contemporaneamente all'elezione generale, il legislatore potrà pertanto istituire anche quella dei supplenti, che potrebbero essere chiamati a sostituire gli eletti in caso di vacanza.

3. Il sistema maggioritario ed il sistema proporzionale hanno pregi e difetti reciproci e gli argomenti che militano a favore dell'uno o dell'altro sono stati oggetto di studi e approfondite ricerche. Storicamente i due sistemi si sono sviluppati partendo da una diversa concezione della funzione principale di un'elezione. Così, chi ritiene che questa funzione primaria sia quella di garantire una solida base d'appoggio per il Governo, è portato a preferire un sistema maggioritario; chi ritiene invece che l'accordo sulla gestione del potere debba seguire e non precedere l'elezione - la quale dev'essere principalmente un mezzo per l'espressione della volontà dei diversi gruppi sociali - darà la preferenza al metodo proporzionale. Estremamente rare sono comunque le applicazioni di un sistema elettorale allo stato puro. Così, nella consapevolezza dei problemi suscitati dall'adozione dell'uno o dell'altro sistema, si è optato spesso per una via intermedia o si sono comunque adottati gli opportuni correttivi per attenuare le loro conseguenze più palesemente negative: in questo senso si sono introdotti sistemi derivati, che sono caratterizzati da talune modifiche alle figure-base dei due sistemi principali, o sistemi misti, che comportano invece una contaminazione di loro elementi. Com'è facile intuire, soprattutto dal numero dei sistemi elettorali che sono stati escogitati, non esiste un sistema migliore in assoluto. Ogni considerazione circa la funzionalità delle varie modalità d'elezione dev'essere svolta in chiave comparativa ed in riferimento alle circostanze di fatto, relativamente alle quali esse sono chiamate ad operare. L'azione dei sistemi elettorali dev'essere esaminata dinamicamente, partendo dal presupposto che essi non sono che parte del più ampio sistema politico, nell'ambito del quale vengono ad interagire con altre variabili non meno importanti, come gli istituti costituzionali, il sistema partitico e la cultura politica in generale. (Domenico Fisichella, *Elezioni e democrazia*, 1982, pag. 145 segg.; Fulco Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, 1981, pag. 137 segg.).

4. Com'è noto, tutti i Cantoni svizzeri eleggono i Governi con il sistema maggioritario: fanno eccezione soltanto il Ticino e Zugo. Ciononostante, si è constatato che, nella maggior parte di questi Cantoni, l'applicazione del sistema maggioritario è stata fortemente mitigata dalla ricerca di concordanze più o meno ampie che hanno determinato, per effetto di spontanee limitazioni del numero dei candidati, un notevole grado di pluralismo nella composizione dei Governi cantonali (Pierre Garrone, op. cit., pag. 299 segg. ⁶¹). Questo fenomeno è stato peraltro confermato, oltre che da importanti studi, anche dall'esito delle recenti elezioni politiche italiane dell'aprile 1994. È dunque importante sottolineare come l'assunto secondo il quale lo scrutinio maggioritario tende per principio al dualismo e quello proporzionale ad un pluralismo delle forze politiche (cfr. Maurice Duverger, *Les partis politiques*, X ediz., pag. 267) appaia ormai eccessivamente schematico e non corrisponda più alla realtà delle cose.

La dottrina, infine, ha anche dimostrato che l'influsso dei sistemi elettorali sulla vita politica non può essere determinato prescindendo da altri elementi essenziali che necessariamente la caratterizzano: la riforma del sistema elettorale non rappresenta infatti la panacea contro gli eventuali mali che affliggono un sistema politico. Il potenziale innovativo di un metodo elettorale è senza dubbio notevole, poiché esso può correggere alcune grosse disfunzioni di un sistema politico: ma da esso non si può pretendere più di quanto non possa dare (Emanuele Marotta, Sistemi elettorali, in Norberto Bobbio/Nicola Matteucci/Gianfranco Pasquino, Dizionario di politica, II ediz., pag. 1061 segg., 1065/66).

Articolo 68

Sedute

1. Nell'ordinamento istituzionale svizzero le sedute delle autorità esecutive si svolgono generalmente a porte chiuse. Il principio della pubblicità - che trovò invero più favorevoli consensi nel secolo scorso, specie dopo il moto di rinnovamento e di "rigenerazione" che invase l'Europa - è conosciuto ora soltanto dal Canton Soletta (art. 63 cpv. 1 Cost.) e da quello di Basilea Campagna (art. 16 cpv. 3 della legge sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'amministrazione cantonale, del 6 giugno 1983), ove non siano in gioco tuttavia interessi pubblici o privati degni di una specifica protezione: in questi casi - fra cui rientrano in modo particolare quegli affari che toccano da vicino la personalità del singolo - l'autorità esecutiva deve dunque sopprimere la pubblicità e deve ordinare che la seduta si svolga interamente a porte chiuse (Isabelle Häner, Öffentlichkeit und Verwaltung, tesi Zurigo 1990, pag. 216/17 e 256/57).

La segretezza delle sedute del Governo è invece esplicitamente prevista dal diritto federale e da quello di parecchi Cantoni (cfr. Guido Corti, Autorità esecutiva e pubblicità delle sedute, RDAT II-1991, pag. 357 segg., 363/64). Nella Confederazione, ad esempio, la LOA del 19 settembre 1978 (RS 172.010) stabilisce in modo chiaro ed univoco che le sedute del Consiglio federale non sono pubbliche (art. 13). Questo principio - ritenuto in dottrina logico ed evidente (Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, vol. II e III, n. 1590) - era del resto già sancito dall'art. 4 della cessata LOA (CS 1.247), che era stato introdotto nel 1914 per ragioni di chiarezza e di completezza, senza particolari commenti (FF franc. 1913 II pag. 1 segg., 37).

La segretezza delle sedute del Governo viene giustificata in dottrina facendo capo al principio di collegialità, a sua volta connesso con quello dell'identificazione: i membri dell'esecutivo debbono identificarsi tutti - almeno tacitamente - con la decisione del collegio e se vi è stata un'opinione di minoranza, quest'ultima deve fondersi in un certo senso con quella di maggioranza (Isabelle Häner, op. cit., pag. 312; Peter Saladin, Probleme des Kollegialitätsprinzip, RDS 1985 I 271 segg., 279/80). A sfavore della pubblicità delle sedute, viene generalmente addotto che una simile pubblicità pregiudicherebbe anche la formazione della volontà all'interno del collegio e la sposterebbe in altri ambiti che sono in grado di assicurare la dovuta discrezione (Isabelle Häner, op. cit., pag. 315/16).

2. L'art. 68 del progetto governativo - che il testo commissionale non contemplava - stabilisce espressamente che le sedute del Consiglio di Stato non sono pubbliche⁶², salvo i casi previsti dalla legge. Già oggi la legislazione cantonale sul diritto di voto prevede infatti che il Consiglio di Stato, assistito dal Cancelliere in funzione di segretario, è ufficio di accertamento nelle votazioni federali e cantonali, nelle elezioni del Consiglio nazionale, dei deputati al Consiglio degli Stati, del tribunale d'appello, dei pretori, dei giudici di pace e dei giurati, e che esso deve procedere in seduta pubblica alla proclamazione dei candidati eletti e al rilascio delle loro credenziali (art. 87 e 96 LVE) .

Articolo 69

Organizzazione

1. Il primo capoverso attribuisce al Consiglio di Stato la nomina annuale del presidente e del vicepresidente, che non sono immediatamente rieleggibili. La norma conferma in sostanza l'art. 35 cpv. 8 della vigente Costituzione, abbandonando però la figura del Segretario di Stato che ha perso da tempo ogni significato e che più non corrisponde all'esercizio di una funzione specifica.

2. Il secondo capoverso si scosta invece dal testo commissionale e ribadisce quello contenuto oggi nell'art. 37 della Costituzione cantonale. La maggioranza qualificata per la revoca, la sospensione o la variazione di un decreto era già prevista dalla Costituzione originale del 1830 ed è stata introdotta in seguito a puntuali critiche espresse da Stefano Franscini (Della riforma della Costituzione ticinese, Zurigo 1829); l'estensione di questa esigenza alla risoluzione risale invece alla revisione parziale del 20 novembre 187. Ora, la finalità di questa norma - a cui il Tribunale federale ha dato un'interpretazione letterale fondata sul suo testo perfettamente chiaro - non consente di fare distinzioni fra decisioni non normative e decisioni normative, ovvero fra provvedimenti individuali e concreti e atti di portata generale e astratta: la revoca o la sospensione o la variazione di una decisione, di qualsiasi natura essa sia, costituisce infatti evento eccezionale che giustifica ancora oggi l'esigenza di una maggioranza qualificata, poiché essa rimette in discussione un atto del Governo che è già stato oggetto in precedenza di esame collegiale. L'applicabilità concreta di questa norma vuole altresì che i Consiglieri di Stato non possano astenersi dal voto (cpv. 3).

3. I capoversi 4 e 5 corrispondono al progetto della commissione speciale. Il termine "dipartimenti" è stato però sostituito con quello di "istanze subordinate", per tener conto della riforma dell'amministrazione avviata

nel 1992 e attuata sinora con la facoltà conferita al Consiglio di Stato di delegare competenze decisionali non solo ai dipartimenti e alla cancelleria, ma anche - e soprattutto - alle unità amministrative subordinate (art. 4 della legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti, giusta la modifica dell'8 novembre 1993). Con il capoverso 4, in particolare, viene confermata una sorta di autonomia organizzativa del Governo, che gli consente di strutturare l'amministrazione nel migliore dei modi e con una adeguata flessibilità.

Articolo 70

Competenze

Questo articolo - che stabilisce le competenze del Consiglio di Stato - conferma la norma del progetto commissionale con la sola aggiunta della lettera l.

1. La lettera a ha per il Governo il significato che ha per il Gran Consiglio l'art. 60 lett. e. Questa norma, che non si occupa di particolari e di tecniche pianificatorie, trova nella legge sulla pianificazione cantonale del 10 dicembre 1980 (RL vol. 1a n. 40) la sua più recente espressione.

2. La lettera b - che costituisce una rielaborazione dell'attuale art. 36 n. 2 - precisa la doppia funzione dell'esecuzione: da un lato, l'esecuzione delle leggi federali, dall'altro quella delle decisioni del potere legislativo cantonale, che non sempre assumono la forma della legge o del decreto legislativo. La norma menziona inoltre le forme più qualificate dell'esecuzione, che sono il regolamento, il decreto esecutivo e la risoluzione.

3. La lettera c assegna al Governo il compito di amministrare le finanze e i beni del Cantone e di presentare ogni anno i consuntivi e i preventivi. Questa norma di competenza - in parte nuova ed in parte già prevista dalla Costituzione attuale (art. 36 n. 5) - è peraltro contenuta in quasi tutte le Costituzioni cantonali (cfr. ad es. art. 92 lett. e e f Cost. JU, art. 73 e 75 Cost. BL, art. 97 lett. g Cost. UR, art. 89 Cost. BE).

4. La lettera d afferma che il Consiglio di Stato dirige l'amministrazione cantonale e ne fa rapporto ogni anno al Gran Consiglio. La nuova norma ha anche il valore di un richiamo alla responsabilità politica del Consiglio di Stato di fronte all'estensione dell'apparato amministrativo. In questo contesto non si può però dimenticare che i compiti del Governo sono stati oggetto di costante crescita negli ultimi anni e che la direzione dell'amministrazione è divenuta funzione sempre più delicata. Per questo e per altri motivi, il Consiglio di Stato ha dato avvio alla riforma dell'amministrazione, al fine soprattutto di semplificare i processi decisionali e liberare importanti spazi di tempo a disposizione dei Direttori dei dipartimenti per compiti più squisitamente politici. Il "vero potere" - si legge nel rapporto 1° ottobre 1993 della commissione della legislazione relativo alla modifica della legge 25 giugno 1928 sulle competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti (n. 4057 R) - consiste infatti nel decidere l'essenziale, limitandosi poi a verificare tutto quanto non lo è o viene attuato da altri.

5. La lettera e conferma la competenza governativa di nominare i dipendenti e le persone incaricate di una funzione pubblica cantonale, riservando però le diverse disposizioni della Costituzione o della legge. Questa competenza di nomina non potrà pertanto essere delegata dal Consiglio di Stato alle istanze subordinate in base alla nota legge del 1928 (art. 4, giusta la modifica dell'8 novembre 1993), ma dovrà semmai essere assegnata a codeste istanze direttamente dal legislatore: la legge, in altre parole, potrà conferire questa competenza - ad esempio fino ad un determinato grado della scala gerarchica - a dipartimenti, divisioni, sezioni o uffici o autorizzare esplicitamente il Consiglio di Stato a delegarla.

A titolo di raffronto, si può qui ricordare che la Costituzione federale attribuisce anch'essa al Consiglio federale l'incombenza di far le nomine, ma riserva quelle che vengono attribuite all'Assemblea federale, al Tribunale federale e ad altra autorità (art. 102 n. 6). Ora, sulla base di questa norma, il legislatore federale ha stabilito che la nomina dei funzionari - ad eccezione di quelli del Tribunale federale, del Tribunale federale delle assicurazioni, delle FFS e dell'Azienda delle PTT - spetta al Consiglio federale, che può però delegare questa competenza a servizi subordinati (art. 5 dell'ordinamento dei funzionari - RS 172.221.10).

6. La lettera f prescrive che il Consiglio di Stato vigila sulle autorità dei comuni e degli altri enti pubblici, ed in particolare dei patriziati e dei consorzi: questa norma ribadisce la competenza del Consiglio di Stato, quale autorità di vigilanza, già stabilita dalla legge organica comunale (art. 194), dalla legge sul consorzio dei comuni (art. 38) e dalla nuova legge organica patriziale del 28 aprile 1992 (art. 130).

7. La lettera g assegna al Governo il compito di assicurare l'ordine pubblico. Si tratta di una competenza naturale dell'autorità direttiva ed esecutiva del Cantone che, in virtù dei suoi poteri generali di polizia, può adottare tutte le misure necessarie a ristabilire l'ordine pubblico o a preservarlo da un pericolo che presenta la connotazione della particolare gravità, dell'imminenza e dell'immediatezza (DTF 111 la 247/48 consid. 2 69, 103 la 311/12, 92 I 30/31; André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. I, pag. 86/87; Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II, n. 1772). Anche questa norma di competenza è peraltro contenuta in parecchie Costituzioni cantonali (cfr. ad es. art. 97 cpv. 2 lett. b Cost. UR, art. 77 cpv. 1 lett. a Cost. BL, art. 89 cpv. 2 lett. a Cost. AG, art. 82 cpv. 1 lett. a Cost. SO, art. 90 lett. b Cost. BE).

8. La lettera h prescrive che il Consiglio di Stato rappresenta il Cantone nei confronti della Confederazione, degli altri Cantoni e di ogni altra autorità. Questa norma tiene conto dei numerosi rapporti che sono stati instaurati e che ancora verranno instaurati con autorità locali e regionali di Stati esteri in base alla

Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera, conclusa a Madrid il 21 maggio 1980, approvata dall'Assemblea federale il 3 dicembre 1981 ed entrata in vigore per la Svizzera il 4 giugno 1982 (RS 0.131.1).

9. Alla lettera i viene inserito il principio - peraltro già applicato seppur in assenza di specifica disposizione - secondo cui il Consiglio di Stato risponde alle procedure di consultazione promosse dalla Confederazione: il Governo può però, quando lo richiede l'importanza del tema trattato, sentire il parere del Gran Consiglio (cfr. art. 101 lett. f Cost. GL).

10. La lettera l è nuova ed istituisce una competenza residua a favore del Consiglio di Stato, che permette a quest'ultimo - quale suprema autorità governamentale ed esecutiva del Cantone - di esercitare anche quei compiti che non sono devoluti esplicitamente ad altra autorità: è una necessità questa che deriva da irrinunciabili esigenze d'interesse pubblico e che consente allo Stato di intervenire in modo tempestivo e puntuale in ogni evenienza. Una norma analoga è peraltro contenuta nella Costituzione del Canton Giura, all'art. 92 cpv. 2 lett. p.

Articolo 71

Diritto d'urgenza

Questa norma, che il testo della commissione speciale non contempla, è tratta dalla Costituzione giurassiana del 20 marzo 1977 (art. 91). Essa istituisce il cosiddetto diritto d'urgenza, che consente al Consiglio di Stato di emanare decreti e prendere misure in deroga alle leggi; questi decreti e queste misure restano in vigore fin quando vengono adottate le disposizioni necessarie conformemente alla Costituzione, ma al massimo per un anno

1. Il diritto d'urgenza - che non va confuso con i pieni poteri conferiti al Governo in caso di catastrofe o di avvenimenti bellici dalla legge sullo stato straordinario di necessità del 4 ottobre 1982 (RL vol. 1 n. 17) - concerne situazioni particolari ove esigenze assolutamente imperative, specie in materia di legislazione d'applicazione del diritto federale, non consentono di seguire la via legislativa ordinaria (Konrad Baumann, *La loi en droit jurassien*, in Andreas Auer/Walter Kälin, *La loi en droit public cantonal*, pag. 173 segg., 185 70). Questo diritto costituisce infatti un'eccezione al principio fondamentale della gerarchia delle norme (Konrad Baumann, *op. cit.*, *ibidem*) ed il Governo deve logicamente farne uso soltanto in casi eccezionali, dettati da un interesse pubblico assolutamente preminente.

2. La competenza conferita al Consiglio di Stato dall'art. 71 deve evidentemente soggiacere a precise limitazioni. Innanzitutto il Governo può derogare alle leggi e ai decreti legislativi, ma non alla Costituzione, e deve comunque adottare o far adottare al più presto le necessarie disposizioni conformemente alla procedura ordinaria; infine, per evitare che le cose si trascinino nel tempo, i decreti e le misure che esso emana secondo il diritto d'urgenza decadono in ogni caso con lo spirare del termine di un anno

Articolo 72

Attività legislativa

1. Come già s'è visto, il Consiglio di Stato è la suprema autorità governamentale e amministrativa del Cantone. Ma la sua azione non si esplica soltanto nell'esecuzione delle leggi e nell'amministrazione della cosa pubblica: in essa è insita un'attività politica che si riferisce alla direzione dello Stato, che travalica i limiti posti da un criterio di assoluta separazione dei poteri e che invade la sfera legislativa (Giuseppe Lepori, *op. cit.*, pag. 623; Karl Meier, *Kooperation von Legislative und Exekutive bei der Rechtsetzung im Bunde*, tesi Basilea 1979, pag. 79 segg.).

Riservate le competenze del Gran Consiglio nell'elaborazione delle leggi, il Governo assume sempre più un ruolo attivo, in particolare nella fase preparatoria, facendo capo anche ad esperti e a commissioni speciali. Appare pertanto opportuno ancorare tale facoltà nella Costituzione, accanto al diritto generale di inoltrare osservazioni riconosciuto ad ogni cittadino che ritenga di poter dare un valido contributo alla ricerca di soluzioni migliori⁷¹. Il secondo capoverso si ispira all'art. 69 del progetto 1977 di nuova Costituzione federale e corrisponde ad analoghe norme già introdotte in recenti Costituzioni cantonali (art. 39 Cost. SO, art. 66 Cost. AG, art. 34 Cost. BL).

2. Il terzo capoverso dell'art. 72 conferma infine, con pochi ritocchi, l'art. 38 del testo in vigore: appartiene infatti al diritto d'iniziativa del Consiglio di Stato di ritirare un suo progetto prima della definitiva accettazione da parte del Gran Consiglio.

Articolo 73

Presenza in Gran Consiglio

La norma - già proposta dalla commissione speciale - conferma il principio espresso oggi dall'art. 36 cpv. 2 Cost., secondo cui il Consiglio di Stato deve assistere in corpo o per commissioni alle discussioni del Gran Consiglio. Vengono per contro stralciate le ulteriori disposizioni dell'art. 36 cpv. 2 e del successivo capoverso 3, che non hanno più oggi alcun senso e che da decenni non sono più applicate: da anni, infatti, il Consiglio di Stato non si ritira più quando si vota sul consuntivo e sul rendiconto o quando il Gran Consiglio provvede alle nomine di sua competenza. Né appare necessario, d'altro canto, affermare che il Consiglio di Stato assiste alle sedute del parlamento senza voto: oggi basta manifestamente la norma sull'incompatibilità dell'art. 55 cpv. 1, essendo peraltro evidente che non può votare in Gran Consiglio chi non è membro.

D. Potere giudiziario

Articolo 74

Tribunali

Nel suo rapporto del 25 marzo 1986 (ediz. citata, pag. 208), la commissione speciale ha rilevato in limine che la Costituzione attuale dedica al potere giudiziario ben 11 articoli (39-49) e regola la materia in modo particolareggiato, segnatamente nella descrizione delle funzioni e delle competenze. Il nostro ordinamento costituzionale in questa materia è stato peraltro modificato molto frequentemente e la rigidità del sistema ha avuto anche per effetto di frenare le riforme dell'organizzazione giudiziaria. Il nuovo ordinamento, pertanto, deve disciplinare unicamente le questioni essenziali, nel rispetto del significato politico e giuridico della Costituzione, ma dev'essere molto più flessibile per non imporre l'iter di una revisione costituzionale ogniqualvolta si avvertano altri bisogni. Ora, questa impostazione elastica - alla stregua peraltro di tutto il capitolo sul potere giudiziario, con una sola riserva di cui si dirà in appresso - ha suscitato unanimi consensi nella procedura di consultazione e dev'essere ribadita anche nel progetto del Consiglio di Stato (rapporto dipartimentale, ediz. citata, pag. 63 segg.).

1. Il primo segno di questa nuova impostazione è dato dal primo capoverso dell'art. 74, che si limita ad affermare che il potere giudiziario è esercitato dai tribunali. La prima frase del secondo capoverso arricchisce il principio della separazione dei poteri e dell'indipendenza del potere giudiziario: una norma di questo tipo è peraltro contenuta anche nelle più recenti Costituzioni cantonali (cfr. ad es. art. 101 Cost. JU, art. 95 cpv. 1 Cost. AG, art. 88 cpv. 1 Cost. SO, art. 82 cpv. 1 Cost. BL, art. 51 cpv. 1 Cost. TG, art. 106 cpv. 1 Cost. GL, art. 97 cpv. 1 Cost. BE).

2. Il secondo capoverso stabilisce altresì che i tribunali di ogni ordine non possono applicare le norme cantonali contrarie al diritto federale e alla Costituzione cantonale: essa impone pertanto un controllo concreto o pregiudiziale di conformità delle norme cantonali con la Costituzione e con il diritto federale superiore, che si esercita al momento della loro applicazione .

Per vero dire, in virtù di una costante giurisprudenza che risale addirittura al secolo scorso, i tribunali cantonali ⁷⁴ sono già tenuti ad esaminare la compatibilità delle leggi cantonali che applicano con il diritto federale, ivi compresa la CEDU ⁷⁵, poiché quest'obbligo discende dalla natura stessa dello Stato federale e dal principio della forza derogatoria del diritto federale (DTF 112 la 313 consid. 2c, 104 la 82, 12.506/507; Andreas Auer, La juridiction constitutionnelle en Suisse, n. 525/26). Ma la Costituzione federale non impone ai tribunali cantonali di procedere d'ufficio a questo controllo, indipendentemente cioè da una precisa censura d'incostituzionalità sollevata dalle parti: un simile obbligo supplementare può essere introdotto infatti soltanto dal diritto cantonale (DTF 106 la 385 consid. 3a; ZBI 65/1964 pag. 232; Andreas Auer, op. cit., n. 532). È quanto prevede appunto la norma proposta, che obbligherà in futuro i tribunali cantonali a verificare d'ufficio la conformità del diritto cantonale che essi applicano con la Costituzione federale e il diritto federale. L'art. 74 cpv. 2 impegna altresì i tribunali a non applicare le norme cantonali contrarie alla Costituzione cantonale. Questo controllo pregiudiziale - che il diritto federale non impone - è previsto in parecchi Cantoni dalla Costituzione, dalle leggi di procedura o semplicemente dalla giurisprudenza (Andreas Auer, op. cit., n. 549 segg.).

3. Nell'ambito della procedura di consultazione, il tribunale d'appello ha manifestato qualche esitazione sull'art. 72 (74) cpv. 2, seconda frase del progetto, assumendo in sostanza che esso rischia di trasformare tutti i suoi membri "in giudici costituzionali, sempre investiti d'ufficio all'atto di esaminare ogni caso concreto" e che ciò potrebbe rivelarsi alla fin fine "contrario al principio della speditezza" (rapporto interdipartimentale citato, pag. 64). Questo pericolo non deve tuttavia essere sopravvalutato, potendosi presumere infatti che le leggi cantonali appaiano spesso conformi d'acchito alla Costituzione e al diritto federale. D'altra parte la norma è contenuta anche nelle più recenti Costituzioni cantonali ed appare indispensabile per conferire le più ampie garanzie di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini.

Articolo 75

Giurisdizione

La norma riprende il testo della commissione speciale e non abbisogna di particolare commento. La prima frase conferma la trilogia delle funzioni del nostro potere giudiziario, già conosciuta dall'attuale ordinamento. La seconda precisa che non vi è necessariamente separazione fra le tre giurisdizioni civile, penale e amministrativa e che ad un tribunale possono essere affidate più giurisdizioni, nei limiti tracciati beninteso dagli articoli che seguono

Articoli 76-77-78

Tribunali civili - tribunali penali - tribunali amministrativi

1. Queste norme corrispondono al testo della commissione speciale e confermano soprattutto la flessibilità dell'ordinamento, che conferisce al legislatore adeguata competenza per far fronte in futuro ad eventuali nuove esigenze. Ciò vale per le controversie di diritto commerciale, del lavoro e di locazione (art. 76 cpv. 2), per le decisioni di prima istanza in materia penale e in materia di multe (art. 77 cpv. 3) e per le decisioni di prima istanza in materia amministrativa (art. 78 cpv. 2). D'altra parte, per consentire al legislatore di meglio

valutare e approfondire le soluzioni più adeguate, viene tolto dal testo costituzionale ogni riferimento alla circoscrizione territoriale e al numero dei magistrati che compongono un tribunale.

1.1. Per quanto concerne la giustizia civile, la norma costituzionale si limita ad enunciare che la giurisdizione cantonale è esercitata dai giudici di pace, dai pretori e dal tribunale d'appello (art. 76). L'istituto del pretore come giudice unico è stato introdotto con il decreto di riforma costituzionale in materia giudiziaria del 21 gennaio 1910 (BU 1910 pag. 93) - secondo il modello vigente in Italia, nei Paesi anglosassoni e in alcuni Cantoni - e si è oramai affermato: non v'è pertanto alcun motivo per tornare ai tribunali collegiali di prima istanza, che vennero istituiti con la Costituzione dell'Atto di mediazione e che sono rimasti nel nostro ordinamento fino al 31 maggio 1911⁷⁹, invero con forme diverse. Quanto al tribunale d'appello, la sua funzione di massima istanza giudiziaria cantonale è attestata fin dal 1803 ed è solidamente ancorata nella legge organica giudiziaria: l'attuale denominazione - preferibile a quella di tribunale cantonale, usata nel progetto della Costituente del 1921 - va quindi mantenuta poiché essa richiama la funzione di garanzia della doppia giurisdizione e, direttamente, la funzione primaria in materia civile.

1.2. Secondo l'art. 77 del progetto, la giurisdizione penale è esercitata dal tribunale penale di prima istanza, da quello di seconda istanza e dal magistrato dei minorenni. Come già rilevato dalla commissione speciale (rapporto, pag. 221/22), questa formulazione non vuole assolutamente esprimere una preferenza o imporre addirittura la creazione di un tribunale penale secondo il modello introdotto con il decreto di riforma costituzionale del 1910 (art. 1 e 4) e poi soppresso nel 1922 (BU 1922 pag. 77): essa mira soltanto a garantire il doppio grado di giurisdizione nel senso che, accanto ai tribunali penali di prima istanza, debbono esistere anche istanze di ricorso. Per il resto, la norma costituzionale lascia al legislatore la più grande libertà d'azione. In particolare, esso potrà valutare l'opportunità di rivedere l'attuale ordinamento - che comprende le assise correzionali, le assise criminali e le assise pretoriali, quali tribunali penali di prima istanza, e la corte di cassazione e di revisione penale, quale tribunale penale di seconda istanza - e di istituire eventualmente un appello alla stregua di altri Cantoni (cfr. Robert Hauser, *Kurzlehrbuch des schweizerischen Strafprozessrechts*, II ediz., pag. 277 segg., 286 segg.; Gérard Piquerez, *Précis de procédure pénale suisse*, n. 2098 segg., 2117 segg.).

Il terzo capoverso dell'art. 77 tiene conto infine della vastissima casistica in materia di diritto penale amministrativo. Questa materia è regolata oggi dalla LPcontr, che affida la decisione di prima istanza al dipartimento competente o al Consiglio di Stato, con facoltà di ricorso al tribunale cantonale amministrativo (art. 19 segg., 20 e 22).

1.3. L'art. 78 del progetto stabilisce che la giurisdizione amministrativa è esercitata dal tribunale amministrativo, dal tribunale delle assicurazioni, dal tribunale fiscale, dal tribunale delle espropriazioni e dal tribunale della pianificazione. tribunale amministrativo, tribunale delle assicurazioni e tribunale fiscale (ora camera di diritto tributario) sono sezioni del tribunale di appello e sono stati costituiti dalla legge in ossequio agli art. 39 e 44 Cost. cant.⁸³. Ben più opinabile dal profilo della legittimità costituzionale è stata invece la creazione dei tribunali d'espropriazione del Sopraceneri e del Sottoceneri, che non sono sezioni del tribunale di appello e che - cionondimeno - sono stati istituiti dalla nuova legge cantonale di espropriazione dell'8 marzo 1971 (art. 35).

Il tribunale della pianificazione del territorio - quale nuova camera della sezione di diritto pubblico del tribunale d'appello (art. 26quater lett. D LOG) - è stato istituito dall'omonima legge del 18 maggio 1992 (BU 1992 pag. 208), consecutiva all'adozione della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT, in RL vol. 6 n. 231b). Questo tribunale è chiamato in modo particolare a statuire sui ricorsi interposti contro le decisioni del Consiglio di Stato che approvano o non approvano un piano regolatore comunale (art. 37-38 LALPT) o un piano particolareggiato (art. 55) e contro quelle che stabiliscono una zona di pianificazione quale misura di salvaguardia della pianificazione territoriale (art. 64).

Articolo 79

Inchieste giudiziarie e pubblica accusa

La riforma 23 settembre 1992 della legge organica giudiziaria, connessa con la modifica parziale del CPP (BU 1992 pag. 349), ha indotto ad abbandonare il dualismo della nota marginale (magistrati inquirenti e requirenti) proposto dalla commissione d'esperti (rapporto citato, pag. 227). Con questa riforma è stato infatti abolito l'istituto del giudice istruttore, concentrando nel solo procuratore pubblico la competenza di condurre l'azione penale nella fase predibattimentale, ed è stato introdotto quello del giudice dell'istruzione e dell'arresto (GIAR), quale autorità neutrale avente la funzione di esercitare il controllo sull'operato del procuratore pubblico durante la fase dell'inchiesta e di salvaguardare in quest'ambito i diritti della difesa (art. 226a segg. CPP). D'altra parte, allo scopo di porre la nostra legislazione in armonia con le esigenze della CEDU, ancora recentemente richiamate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in un caso riguardante la Svizzera⁸⁵, la riforma del 1992 ha pure assegnato al giudice dell'istruzione e dell'arresto precise competenze in materia di privazione e di limitazione della libertà personale (art. 226 CPP). Così, in modo particolare, ogni persona arrestata dev'essere tradotta - al più tardi nel giorno successivo alla sua consegna in carcere - dinanzi al GIAR, che informa ed esamina l'arrestato sui motivi dell'arresto e sulle accuse elevate

contro di lui e che decide con nota a verbale circa il mantenimento o meno della detenzione e la durata della stessa (art. 38 CPP) .

Per il resto, la norma proposta dalla commissione speciale viene confermata: in particolare, viene ribadita la competenza del legislatore di disciplinare l'organizzazione delle autorità a cui compete l'inchiesta giudiziaria ed il promovimento dell'accusa.

Articolo 80

Consiglio della magistratura

L'esigenza di rafforzare l'organo di vigilanza sulla magistratura - chiaramente espressa nel testo della commissione speciale (rapporto citato, pag. 229/30) e peraltro già sollecitata dal Gran Consiglio nella seduta del 18 giugno 1984 - ha trovato opportuna risposta nella riforma della legge organica giudiziaria del 5 ottobre 1993, entrata in vigore il 1° gennaio successivo (BU 1993 pag. 418). Conseguentemente a questa modifica, è stato necessario ritoccare il secondo capoverso relativo alla composizione del consiglio, che viene portata a sette membri, di cui quattro eletti dall'assemblea dei magistrati a tempo pieno e tre dal Gran Consiglio.

In questo contesto è utile ricordare che, in base all'art. 78a LOG, i quattro membri eletti dall'assemblea dei magistrati a tempo pieno sono scelti tra i magistrati in carica che svolgono la loro attività a tempo pieno; i tre membri eletti dal parlamento sono designati invece tra altri magistrati oppure tra altri cittadini attivi. Oltre ai compiti che già gli sono assegnati oggi dalla LOG (art. 80), il consiglio della magistratura potrebbe essere chiamato in futuro ad esprimere il suo preavviso su tutti i candidati alla carica di magistrato, ove la competenza d'elezione dovesse essere attribuita al Gran Consiglio (cfr. supra ad art. 39 e 40 variante, n. 4).

Articolo 81

Organizzazione e requisiti

Il testo proposto dalla commissione speciale viene confermato: è pertanto conferita al legislatore la facoltà di disciplinare l'organizzazione giudiziaria, le competenze, le procedure, i requisiti di formazione professionale e l'età massima dei magistrati. Questa norma - che ribadisce in sostanza l'attuale art. 47 - risponde ai nuovi bisogni e tiene adeguatamente conto della concezione del testo costituzionale che, per le ragioni già illustrate, lascia al legislatore spazi ben più ampi di quanto non ne lasci la Costituzione in vigore.

In merito ai requisiti professionali, giova forse ricordare che la Costituzione federale non pone esigenze specifiche per essere nominato membro del Tribunale federale (art. 108 cpv. 1⁸⁸): ciò non toglie tuttavia che alla carica di giudice federale accedano sempre giuristi di comprovata esperienza, scelti perlopiù tra i giudici cantonali, gli avvocati, i professori universitari o i cancellieri dello stesso Tribunale (cfr. Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II, n. 1611). Quanto all'età massima dei magistrati giudiziari, vige generalmente in Svizzera - come nel nostro Cantone (art. 69 cpv. 2 e 4 LOG⁸⁹) - il limite dei 70 anni; lo stesso limite è praticamente imposto anche ai giudici federali, malgrado l'assenza di disposizioni specifiche nella Costituzione o nella legislazione federale (Walter Haller, *Commentaire de la Constitution fédérale*, n. 46 agli art. 107/108).

Articolo 82

Periodo di nomina e elezione

1. Nella procedura di consultazione, l'idea di unificare la durata in carica di tutti i magistrati è stata largamente condivisa: si conferma pertanto questa impostazione, estendendola anche agli assessori giurati cantonali.

L'art. 82 prevede anche una variante per il caso in cui la nomina dei giudici d'appello e dei pretori dovesse essere assegnata dal costituente al Gran Consiglio (supra, ad art. 39 e 40 variante); in questo caso, l'unica autorità giudiziaria la cui elezione rimarrebbe di competenza popolare sarebbe infatti il giudice di pace.

2. Circa la durata della carica, la vigente Costituzione pone il limite di dieci anni per i magistrati di nomina popolare (art. 46 cpv. 1) ed è invece silente per i magistrati eletti dal parlamento: sono infatti la legge organica giudiziaria civile e penale (art. 56), la legge sulla magistratura dei minorenni (art. 3) e la legge d'espropriazione (art. 35) che fissano a cinque anni la durata della carica di questi magistrati.

La durata del mandato dei magistrati dell'ordine giudiziario⁹⁰ varia in Svizzera da un minimo di un anno in alcuni piccoli Cantoni (art. 20, 28, 33 Cost. AI; art. 23, 43 Cost. AR) ad un massimo di dieci anni in Ticino, per quelli di nomina popolare. Nella maggior parte dei Cantoni i giudici sono però eletti per un periodo di quattro anni (art. 78 Cost. GL, art. 32 Cost. TG, art. 61 Cost. SO, art. 65 Cost. JU, art. 74 Cost. VD, art. 85 Cost. VS) o di sei anni (art. 132 Cost. GE, art. 11 Cost. ZH, art. 93 Cost. SG), alla stregua dei giudici e dei supplenti del Tribunale federale (art. 5 cpv. 1 OG). In queste circostanze, appare opportuno scostarsi dalla proposta della commissione speciale, che aveva ribadito la norma vigente, e fissare la durata della carica di tutti i magistrati a sei anni. Del resto la rielezione - che è sempre possibile - costituisce la regola e consente di assicurare una sana continuità nell'amministrazione della giustizia, giovando al tempo stesso all'indipendenza del giudice (Ulrich Häfelin/Walter Haller, op. cit., pag. 280; Walther J. Habscheid, *Droit judiciaire privé suisse*, II ediz., pag. 55).

3. Per le modalità di nomina dei magistrati davanti al Gran Consiglio, l'art. 82 cpv. 3 rinvia alla legge. Ora la materia è disciplinata dagli art. 64 e segg. della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC), del 7 novembre 1984 (RL vol. 1a n. 39).

TITOLO IX: REVISIONE DELLA COSTITUZIONE

Le norme sulla revisione totale o parziale della Costituzione cantonale ribadiscono il testo della commissione d'esperti, che non ha suscitato obiezioni di principio nell'ambito della procedura di consultazione: le aggiunte riguardano soltanto la possibilità di votare su varianti, di cui già s'è detto, ed il diritto d'iniziativa che viene riconosciuto ai comuni non soltanto in materia legislativa, ma anche in materia costituzionale.

Articolo 83

Principio

1. Considerazioni generali:

1.1. Il diritto di rivedere la Costituzione è stato un'importante conquista democratica del secolo scorso. Esso è stato introdotto con la Costituzione del 1830, ma il diritto di promuovere una procedura di revisione spettava allora soltanto al Consiglio di Stato. Il diritto d'iniziativa del Gran Consiglio e del popolo in materia costituzionale è stato instaurato infatti con la riforma del 20 novembre 1875 (Nuova Raccolta generale delle leggi e dei decreti del Cantone Ticino dal 1803 al 1886, vol. I, pag. 30/31): se la domanda di revisione parziale o totale era presentata dalla maggioranza dei membri del parlamento o da settemila cittadini attivi, il Consiglio di Stato doveva - entro un mese - sottoporre al popolo il quesito di sapere se intendeva o meno rivedere la Costituzione e, in caso affermativo, se il progetto doveva essere allestito dal Gran Consiglio o da una Costituente (art. 15 della legge del 20 novembre 1875). Il sistema è stato poi ancora modificato con la grande riforma costituzionale del 2 ottobre 1892 (Raccolta ufficiale delle leggi emanate dalla Costituente, vol. unico, pag. 1 segg.). Il diritto d'iniziativa per la revisione totale della Costituzione è stato mantenuto per il Consiglio di Stato, nei modi stabiliti per la legislazione cantonale, e per il Gran Consiglio e il popolo alle stesse condizioni e con la stessa procedura di voto preliminare fissata nel 1875 (art. 26); per la revisione parziale, il diritto d'iniziativa è stato invece tolto al Gran Consiglio e mantenuto soltanto per il popolo e per il Consiglio di Stato (art. 27). Dopo un'ulteriore modifica meramente formale intervenuta nel 1946 (BU 1946 pag. 95), l'ordinamento relativo alla revisione totale o parziale della Costituzione è stato riformato un'ultima volta il 31 maggio 1970 (BU 1971 pag. 49), con l'aumento del numero delle firme richieste per l'iniziativa popolare da settemila a diecimila (art. 54 cpv. 1 lett. c, art. 56 cpv. 1 del testo vigente).

1.2. Alla stregua della commissione speciale (rapporto citato, pag. 237/38), anche il Consiglio di Stato non ritiene che debbano essere tracciati limiti materiali alla revisione della Costituzione cantonale. Il costituente, infatti, non deve stabilire una limitazione della propria autonomia e non può ammettere che gli sia comunque sottratta la facoltà di disporre in ogni tempo del contenuto della Costituzione: la democrazia si basa sostanzialmente sull'accettazione della volontà espressa dalla maggioranza popolare e a questa maggioranza si deve quindi riconoscere il diritto di mutare i principi della Carta fondamentale (Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 493).

Com'è noto, il problema dei limiti delle revisioni costituzionali è assai controverso a livello federale. Una forte corrente dottrinale, invero dominante, sostiene infatti che i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico svizzero - quali il federalismo, i diritti dell'uomo o le istituzioni democratiche - sono assolutamente intangibili (Werner Kägi, *Rechtsfragen der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung*, RDS 1956 II pag. 739a segg., 818a segg.; Zaccaria Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, pag. 706; Hans Nef, *Materielle Schranken der Verfassungsrevision*, RDS 1942 I pag. 108 segg.; Yvo Hangartner, op. cit., vol. I, pag. 216/18). Per altri autori e soprattutto per la costante prassi delle autorità federali, la Costituzione federale non pone invece alcun limite materiale alla sua revisione: questa prassi è ritenuta conforme all'interpretazione letterale dell'art. 118 Cost. fed. e trova il suo appoggio nei lavori preparatori del 1848, del 1874 e della modifica degli art. 118 a 121, accettati in votazione popolare il 5 luglio 1891 (Etienne Grisel, op. cit., pag. 197/98; Jean-François Aubert, op. cit., vol. I, n. 327 segg., 332/33; FF ted. 1919 IV pag. 621, 1948 III pag. 919, 1955 II pag. 339 segg., FF 1991 IV pag. 233, 1993 II pag. 205; Boll. uff. CSt 1975 pag. 778/81, 1976 pag. 498).

Da ultimo, non è inutile ricordare che il progetto 1977 e il modello 1985 di nuova Costituzione federale, alla stregua delle più recenti Costituzioni cantonali, non pongono alcun limite materiale alla loro revisione (rapporto finale per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale, 1973, pag. 675 segg.; rapport de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale, 1977, pag. 181). Questi limiti sono per contro esplicitamente previsti dalla Costituzione di altri Stati ed in particolare da quella italiana (art. 139), da quella francese (art. 89) e da quella della Repubblica federale di Germania (art. 79 cpv. 3).

1.3. Il tema dei limiti materiali non deve peraltro essere confuso con quello dell'attuabilità di un'iniziativa che tende alla revisione parziale della Costituzione. Dottrina e giurisprudenza ammettono infatti che un'iniziativa può esser dichiarata improponibile quando non v'è la possibilità concreta di realizzarla, neppure interpretandola nel senso più favorevole agli iniziativaisti, ed appare quindi manifestamente inattuabile dal profilo materiale: questa esigenza è posta dal diritto federale e sgorga da un principio generale del diritto (DTF 104 Ia 348 consid. 4, 101 Ia 367 consid. 9c, 94 I 125/26; FF 1989 II pag. 6; Andreas Auer, *Les droits politiques dans les cantons suisses*, pag. 139/40; Andreas Auer, *Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève*, n. 65/66; Alfred Kölz, *Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts*, ZBl 83/1982 pag. 1 segg., 24/25 e 43; Etienne Grisel, op. cit., pag. 195/97 e 204/205).

1.4. Malgrado l'assenza di limiti materiali fissati dalla Costituzione cantonale, la sua revisione soggiace comunque a precise restrizioni imposte dalla Costituzione federale. A livello cantonale, le iniziative costituzionali debbono infatti essere conformi al diritto federale e questa esigenza sgorga dall'art. 6 cpv. 2 lett. a Cost. fed.: esse non potrebbero quindi riguardare una materia ove la Confederazione ha una competenza esclusiva o una competenza concorrente non limitata ai principi che essa ha esercitato legiferando in maniera esaustiva, né disattendere ovviamente i diritti fondamentali del cittadino tutelati dal diritto costituzionale federale scritto o non scritto, dalla CEDU o dal Patto internazionale del 1966 (Andreas Auer, *Les droits politiques dans les cantons suisses*, pag. 128 segg.; Etienne Grisel, op. cit., pag. 205/207). Giova appena ricordare in questo contesto che le Costituzioni cantonali debbono ottenere la garanzia della Confederazione e che l'Assemblea federale concede tale garanzia quando esse nulla contengono di contrario alle prescrizioni della Costituzione federale, quando assicurano l'esercizio dei diritti politici giusta le forme repubblicane-rappresentative o democratiche, e quando sono state accettate dal popolo e possono essere riformate ove la maggioranza dei cittadini lo richieda (art. 6 Cost. fed.) .

1.5. Le iniziative popolari che tendono ad una revisione parziale della Costituzione cantonale debbono rispettare infine i principi dell'unità della materia e dell'unità della forma, che sgorgano peraltro direttamente dal diritto federale e che beneficiano della protezione istituita dall'art. 85 lett. a OG, anche se la Costituzione e la legislazione cantonale non contengono al riguardo disposizione alcuna (DTF 113 Ia 52 consid. 4a, 96 I 652 consid. 7, 48 I 161/62; Andreas Auer, op. cit., pag. 123; Etienne Grisel, op. cit., pag. 200 e 202). Secondo la prassi, l'esigenza dell'unità della materia nelle iniziative parziali costituzionali è peraltro suscettibile di un'interpretazione più rigida di quella applicata alle iniziative legislative (DTF 99 Ia 646/47; Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 510; Etienne Grisel, op. cit., pag. 203).

2. L'art. 83 esprime il principio affatto generale secondo cui la Costituzione può essere modificata in ogni tempo totalmente o parzialmente e che ogni modificazione dev'essere approvata in votazione popolare. Il secondo capoverso sancisce la possibilità di sottoporre al popolo due varianti, su questioni di principio o su singoli oggetti, nell'ambito di una revisione totale o parziale: questa possibilità - prevista anche da alcune Costituzioni cantonali - è stata recentemente proposta a completazione della vigente Costituzione (art. 53bis e 58 cpv. 2) ed è già stata esaustivamente illustrata nel messaggio più volte citato del 20 aprile 1994 (n. 4238).

In quest'ambito si pone, in particolare per la revisione totale, un quesito di tecnica legislativa nel caso in cui nessuna variante fosse per avventura accolta dalla maggioranza del popolo: in tale evenienza, la numerazione degli articoli successivi alle varianti proposte verrebbe automaticamente modificata per evitare che nel testo costituzionale vi siano uno o più spazi liberi.

Articolo 84

Revisione totale: proposta

1. Questo articolo riconosce il diritto di proporre la revisione totale della Costituzione al Consiglio di Stato, al Gran Consiglio, con il voto della maggioranza dei suoi membri, al popolo, quando la richiedono almeno diecimila cittadini aventi diritto di voto, e ad un quarto dei comuni. Il diritto d'iniziativa in materia costituzionale viene pertanto esteso ai comuni, ai quali è già stato conferito il diritto d'iniziativa legislativa e di referendum facoltativo (cfr. supra, art. 44 e 45 e relativi commenti). Non fa dubbio che con questa importante innovazione verrà conferita ai comuni un'accresciuta responsabilità nel processo di revisione totale della Costituzione, consentendo a queste cellule fondamentali del nostro Stato democratico (DTF 103 Ia 474) di manifestare autonomamente le proprie istanze riformatrici.

Analogamente a quanto previsto per l'iniziativa legislativa ed il referendum facoltativo, il numero di firme richieste per l'iniziativa popolare rimane invariato, con la prima proposta, rispetto a quello stabilito con la riforma costituzionale del 31 maggio 1970 (10'000).

2. Con la variante, il numero delle firme richieste per l'iniziativa costituzionale viene portato a ventimila, adeguandolo in tal modo a quello già proposto in variante per l'iniziativa legislativa, per il referendum e per il rinnovo anticipato del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato (supra ad art. 41, n. 3; ad art. 45, n. 2; ad art. 47, n. 5).

Articolo 85

Revisione totale: procedura

1. La norma disciplina la votazione preliminare sul principio della revisione totale e sull'elezione eventuale di un'Assemblea costituente: essa corrisponde in sostanza all'art. 54 cpv. 2 della vigente Costituzione, che ha dato buona prova e che merita conferma. La sola modifica riguarda il termine entro il quale la Costituente dev'essere eletta nei modi stabiliti per la nomina del Gran Consiglio e con ugual numero di deputati: questo termine - fissato oggi a sessanta giorni dalla pubblicazione dei risultati del voto preliminare dall'art. 17 cpv. 3 della legge sull'iniziativa popolare, sul referendum e sulla revoca del Consiglio di Stato - viene portato a sei mesi ed iscritto nella Costituzione.

Alla stregua della commissione speciale, anche il Consiglio di Stato non ritiene invece che una votazione preliminare debba essere organizzata quando la revisione totale è promossa dal Governo: in effetti, conformemente al normale iter stabilito per la legislazione cantonale (art. 85 cpv. 4), il progetto allestito dal Consiglio di Stato viene sottoposto al Gran Consiglio, previo esame commissionale, ed il testo uscito dalle

deliberazioni verrà presentato al voto del popolo soltanto se avrà ottenuto l'approvazione della maggioranza parlamentare.

2. Il secondo capoverso è nuovo e viene proposto per evidenti ragioni d'opportunità: l'iniziativa popolare o quella dei comuni, volta alla revisione totale della Costituzione, può essere ritirata fino allo svolgimento della votazione preliminare. Non va scordato infatti che una proposta di revisione totale formulata dal Gran Consiglio o dal Consiglio di Stato segue l'iter stabilito per la legislazione ordinaria ed è quindi suscettibile di ritiro conformemente alle disposizioni generali della LGC (art. 38 e 53): l'iniziativa della maggioranza del Gran Consiglio quantomeno fino alla votazione preliminare (cfr. Etienne Grisel, op. cit., pag. 158) e quella del Consiglio di Stato fino alla sua definitiva accettazione da parte del parlamento.

Articolo 86

Revisione parziale per iniziativa: del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio: del popolo e dei comuni

1. L'elemento innovatore di questa norma è l'estensione al Gran Consiglio del diritto d'iniziativa per la revisione parziale della Costituzione, che gli era stato conferito nel 1875 e che - come già s'è visto - gli è stato tolto però con la riforma costituzionale del 1892. Questo diritto - invero pacifico e vigorosamente sollecitato dalla commissione della legislazione nel 1970 - è peraltro riconosciuto all'organo legislativo dalla Costituzione federale (art. 121 cpv. 1) e da quella di parecchi Cantoni (cfr. ad es. art. 83 e 136 Cost. JU, art. 111 Cost. OW, art. 145 Cost. BL, art. 36 e 95 Cost. TG, art. 120 Cost. UR). D'altra parte, il diritto d'iniziativa per la revisione parziale della Costituzione viene logicamente accordato anche ai comuni, analogamente a quanto previsto per la revisione totale. La procedura in caso d'iniziativa del popolo e dei comuni verrà stabilita dalla legge.

2. Il terzo capoverso della norma prescrive che la revisione parziale deve limitarsi ad un campo normativo unitario e può comprendere più disposizioni. Esso esprime il principio generale - già dedotto dal diritto federale - dell'unità della materia, che è consacrato oggi dall'art. 56 cpv. 2 Cost. quantomeno per le iniziative popolari. Secondo la dottrina, con questo requisito si vuole evitare che, attraverso l'accoppiamento di materie diverse in una sola proposta, la volontà del cittadino ne risulti coartata: ma perché l'unità della materia sia rispettata non si richiede un'interdipendenza logico-concettuale, ma basterà che questa sia di natura teleologico-pratica, nel senso di una connessione delle parti fra di loro e della loro rispondenza al tutto (Giuseppe Lepori, op. cit., pag. 498; Andreas Auer, op. cit., pag. 123/24 e 126).

3. Con la variante, il numero di firme richieste per l'iniziativa popolare volta alla revisione parziale della Costituzione viene aumentato a ventimila. La proposta è conforme alla soluzione già prospettata in alternativa per il referendum, per il rinnovo anticipato dei poteri, per l'iniziativa in materia legislativa e per l'iniziativa costituzionale con cui viene richiesta la revisione totale.

Articolo 87

Revisione parziale per iniziativa: forma dell'iniziativa popolare e dell'iniziativa dei comuni

1. Questo articolo concerne le forme dell'iniziativa popolare e di quella dei comuni tendenti alla revisione parziale della Costituzione e riprende, completandolo, il disciplinamento dell'art. 56 della Costituzione in vigore.

2. Il primo capoverso prescrive che la domanda d'iniziativa popolare e dei comuni può essere presentata in forma elaborata o in forma generica, affermando quindi il principio generale di cui già s'è detto dell'unità della forma. Queste due forme d'iniziativa sono previste anche nell'ordinamento che disciplina il diritto d'iniziativa legislativa del Gran Consiglio il quale, in futuro, si applicherà al diritto d'iniziativa dello stesso Gran Consiglio per la revisione parziale della Costituzione cantonale: le relative disposizioni sono contemplate oggi dagli art. 49 e segg. LGC che, per il rinvio alla procedura prevista per la legislazione cantonale contenuto nell'art. 86 cpv. 1 del progetto, appaiono manifestamente sufficienti (rapporto della commissione speciale, ediz. citata, pag. 245/46). La procedura per l'adozione della decisione con cui i comuni si fanno promotori di una domanda d'iniziativa verrà stabilita anch'essa dalla legge.

Il secondo capoverso regola il trattamento delle domande d'iniziativa presentate in forma elaborata: il popolo deve obbligatoriamente esprimersi ed il Gran Consiglio ha la facoltà di contrapporre un suo progetto sulla stessa materia. Il terzo capoverso regola l'iter procedurale per le domande d'iniziativa proposte in forma generica: il Gran Consiglio è tenuto ad elaborare il progetto da sottoporre al voto popolare nel senso della domanda, ed anche in questo caso può contrapporvi un proprio progetto sulla stessa materia. Il quarto capoverso conferma infine la possibilità di ritirare l'iniziativa per la revisione parziale della Costituzione, analogamente a quanto previsto per l'iniziativa legislativa del popolo e dei comuni.

Articolo 88

Revisione parziale per iniziativa: procedura con controprogetto

Se all'iniziativa popolare e all'iniziativa dei comuni per la revisione parziale il Gran Consiglio oppone un controprogetto, il popolo deve decidere - in un'unica votazione - se accetta l'iniziativa oppure il controprogetto: gli elettori hanno pure la facoltà di accettare o respingere entrambe le proposte e di esprimere la loro preferenza nel caso in cui l'iniziativa ed il controprogetto vengano accolti. È in pratica la stessa soluzione adottata per le iniziative popolari legislative, di cui s'è detto all'art. 43, che ha il vantaggio di eliminare gli inconvenienti attuali insiti nel sistema della doppia votazione (art. 18/19 LIRR).

Articolo 89

Termini

L'articolo contiene norme sui tempi delle procedure di revisione totale e di revisione parziale della Costituzione.

Per la prima, l'autorità designata - Gran Consiglio o Costituente - deve allestire il progetto entro due anni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale dei risultati della votazione preliminare. Il progetto governativo ribadisce quindi la proposta della commissione speciale, che si scosta dalla soluzione attualmente prevista dall'art. 54 cpv. 3 Cost. D'altra parte, anche il Consiglio di Stato non ritiene necessario fissare nella Costituzione un termine per l'esame da parte del Gran Consiglio di un progetto di revisione totale da lui stesso elaborato: basta infatti la norma generale dell'art. 74 cpv. 3 LGC, secondo cui il parlamento si pronuncia sui messaggi del Governo entro un termine di due anni, peraltro suscettibile di proroga. Per la revisione parziale, il Gran Consiglio deve concludere le deliberazioni entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda d'iniziativa popolare e di quella dei comuni o dalla presentazione del relativo messaggio da parte del Consiglio di Stato. Se si prescinde dall'indispensabile aggiunta relativa all'iniziativa dei comuni, la norma ribadisce l'art. 56 cpv. 7 della Costituzione attuale e la modifica in realtà soltanto formalmente.

Articolo 90

Votazione

La norma stabilisce i termini per le votazioni sulle iniziative popolari e su quelle dei comuni in materia costituzionale: sessanta giorni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda, termine che si applica per la votazione preliminare su una domanda di revisione totale, rispettivamente dalla conclusione delle deliberazioni del Gran Consiglio o della Costituente, termine che si applica in tutti gli altri casi. È la conferma dell'ordinamento attuale (art. 62 Cost., art. 17 cpv. 1 e 18 cpv. 1 LIRR⁹⁶) e della proposta della commissione speciale, con un'unica indispensabile precisazione riguardante l'iniziativa dei comuni.

TITOLO X: NORME TRANSITORIE E FINALI

Articolo 91

Entrata in vigore

Viene confermata la norma proposta dalla Commissione speciale, che prevede l'entrata in vigore della nuova Costituzione il 1° gennaio dell'anno successivo a quello dell'approvazione del popolo; il principio dell'entrata in vigore all'inizio dell'anno civile è stato peraltro adottato anche recentemente dalla Costituzione del Canton Argovia (art. 146) e da quella del Canton Berna (art. 130). Il secondo capoverso stabilisce che con l'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale è abrogata la Costituzione del 4 luglio 1830, giusta il testo riordinato del 29 ottobre 1967.

Articolo 92

Validità del diritto attuale

In base a questo articolo, il diritto in vigore - leggi, decreti legislativi, regolamenti, decreti esecutivi - mantiene la propria validità nella misura in cui non è materialmente contrario alla nuova Costituzione; esso decade invece nella misura in cui vi è materialmente contrario: l'effetto prevalente della Costituzione è infatti immediato.

Nei casi in cui il testo costituzionale prevede nuove procedure di adozione di atti legislativi ed esecutivi, le nuove disposizioni procedurali non hanno effetto sulle norme non contrarie alla Costituzione: soltanto le modificazioni del diritto soggiacciono alla procedura prevista dalla nuova Costituzione (cfr. art. 128 Cost. AG, art. 148 Cost. BL, art. 142 Cost. SO).

Articolo 93

Nuovo diritto

Viene confermata la scelta operata dalla Commissione d'esperti, che non abbisogna di particolare commento, con una sola modifica di carattere formale al secondo capoverso.

Pertanto viene fissato al legislatore un termine d'ordine, ma comunque impegnativo, di cinque anni per realizzare determinati postulati o disciplinare singole materie, in esecuzione del mandato che la nuova Costituzione gli affida: ciò richiederà la modificazione di leggi esistenti e l'emanazione di nuove normative. Entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione, il Consiglio di Stato dovrà inoltre informare il Gran Consiglio sulle necessarie modifiche legislative, indicandone i contenuti essenziali ed i tempi d'attuazione: questa norma impegna il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio e introduce un principio pianificatorio anche nell'adeguamento del diritto alla nuova Costituzione.

Articolo 94

Iniziative popolari e referendum facoltativi

Questo articolo stabilisce che le iniziative depositate e i referendum promossi contro leggi o decreti legislativi approvati prima dell'entrata in vigore della nuova Costituzione sono regolati dal vecchio diritto: la materia delle iniziative popolari e dei referendum facoltativi richiede infatti una norma transitoria specifica, perché non sussistano incertezze nell'esercizio dei diritti popolari. Una disposizione analoga è peraltro contenuta

nelle più recenti Costituzioni cantonali ed in particolare nella nuova Costituzione bernese del 6 giugno 1993 (art. 134).

Articolo 95

Autorità e funzionari

Spetterà al vecchio diritto il compito di regolare la durata in carica di autorità e funzionari nonché la loro sostituzione fino alla scadenza del periodo di elezione o di nomina: è evidente, ad esempio, che la norma che fissa la durata della carica dei magistrati a sei anni (art. 82) entrerebbe in vigore soltanto alla scadenza dell'attuale mandato, con la prossima elezione ordinaria.

Vogliate gradire, onorevole signor Presidente, onorevoli signore e signori Consiglieri, l'espressione della nostra alta stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il presidente, R. Respini

Il segretario di Stato, G. Buffi

Disegno di

REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE CANTONALE

il Gran Consiglio

della Repubblica del Cantone Ticino

- visto il messaggio del 20 dicembre 1994 n. 4341 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a:

I.

E' adottata la seguente

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

(del.....)

PREAMBOLO

Il popolo ticinese, cosciente delle sue responsabilità verso il creato e le generazioni future; consapevole che libero rimane solo chi usa della sua libertà; convinto che la forza di un popolo si commisura al benessere del più debole dei suoi membri; memore dei limiti di qualsiasi potere statale; si dà la seguente Costituzione:

TITOLO I - NATURA E SCOPO DEL CANTONE

Articolo 1

Cantone Ticino

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

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

Articolo 2

Sovranità

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

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

Articolo 3

Stemma

Lo stemma del Cantone è il seguente:

"Partito di rosso e di azzurro"

Articolo 4

Scopo

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

Articolo 5

Capitale

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

TITOLO II - DIRITTI FONDAMENTALI E DOVERI

Articolo 6

Tutela della dignità umana

¹Il diritto alla vita e il diritto alla morte naturale sono garantiti.

²Il popolo e le autorità rispettano e proteggono la dignità umana.

Articolo 7

Uguaglianza

¹Donne e uomini sono uguali davanti alla legge.

²Nessuno deve subire svantaggio o trarre privilegio per motivi di origine, razza, posizione sociale, convinzione religiosa, filosofica e politica.

Articolo 8

Diritti individuali

¹Ognuno ha il diritto di esprimere la propria personalità.

²Sono in particolare garantiti:

- a) la libertà personale, l'integrità fisica e morale;
- b) il diritto del bambino ad un armonioso sviluppo fisico e mentale;
- c) la tutela della sfera privata e dei dati personali;
- d) la libertà d'opinione, di informazione e di stampa;
- e) la libertà di coscienza e di religione;
- f) la libertà di associazione, di riunione e di manifestazione pubblica;
- g) la libertà di insegnamento, di espressione artistica e di ricerca scientifica;
- h) il diritto alla libera educazione dei figli;
- i) la libertà di domicilio;
- l) la proprietà;
- m) l'attività economica nei limiti dell'interesse generale;
- n) il diritto di petizione alle autorità e di ottenere risposta entro un termine ragionevole.

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.

Articolo 9

Inviolabilità della libertà personale

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.

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

Articolo 10

Protezione giuridica

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.

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

Articolo 11

Cittadinanza

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

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

Articolo 12

Doveri

Ognuno è tenuto ad adempiere ai doveri imposti dalla Costituzione e dalle leggi e a salvaguardare il diritto all'autodeterminazione delle generazioni future.

TITOLO III - DIRITTI E OBIETTIVI SOCIALI

Articolo 13

Diritti sociali

1 Il salario deve assicurare al lavoratore un tenore di vita dignitoso.

2 Per lavoro di pari valore donna e uomo ricevono retribuzione uguale.

3 Il Cantone provvede affinché siano garantiti i mezzi indispensabili all'esistenza.

Articolo 14

Obiettivi sociali

Il Cantone promuove:

a) un'istruzione e una formazione adeguate;

b) la protezione del bambino dalla violenza e dall'indifferenza;

c) la sicurezza sociale e la salute;

d) le condizioni d'abitazione e la salubrità dell'ambiente;

e) la famiglia e i suoi compiti sociali;

f) l'occupazione, la libera scelta della professione e del posto di lavoro;

g) l'informazione e il suo pluralismo;

h) l'espressione artistica e la ricerca scientifica.

TITOLO IV - ORGANISMI SOCIALI

Articolo 15

Compiti pubblici

¹ I 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.

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

Articolo 16

Comune

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.

Articolo 17

2. organizzazione

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

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

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

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

Articolo 18

3. elezione

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

(variante)

¹ I membri del Municipio e del Consiglio comunale sono eletti con il sistema maggioritario per un periodo quadriennale. La legge ne disciplina le modalità.

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

Articolo 19

Consorzio di comuni

¹ Il 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.

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

Articolo 20

Fusione e separazione di comuni

¹Il Cantone promuove la fusione e la separazione di comuni quando l'interesse generale lo richiede.

²La fusione e la separazione di comuni sono decise dal Gran Consiglio, sentito il parere delle assemblee dei comuni interessati.

³Il Gran Consiglio può decidere la fusione e la separazione coattive di comuni. La legge ne stabilisce le condizioni.

Articolo 21

Distretti

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

(variante)

Il Cantone Ticino è diviso in otto distretti: Mendrisio, Lugano, Locarno, Vallemaggia, Bellinzona, Riviera, Blenio e Leventina.

Articolo 22

Patriziato

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

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

Articolo 23

Vigilanza

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.

Articolo 24

Comunità 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, socialmente rilevanti.

(variante)

La legge può conferire la personalità giuridica di diritto pubblico alle comunità religiose, socialmente rilevanti.

Articolo 25

Finanziamento

Il Cantone partecipa, secondo modalità stabilite dalla legge, al finanziamento delle comunità religiose riconosciute.

(variante)

Esclusione del finanziamento delle comunità religiose da parte del Cantone.

Articolo 26

Altri enti di diritto pubblico

Il Cantone può conferire la personalità di diritto pubblico ad altri enti.

Articolo 27

Partiti

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

Articolo 28

Sindacati e organizzazioni economiche e professionali

Il Cantone riconosce la funzione sociale dei sindacati e delle organizzazioni economiche e professionali.

Articolo 29

Altri enti di diritto privato

Il Cantone può riconoscere la funzione sociale e culturale degli altri enti di diritto privato in cui si realizza la personalità dei cittadini e sono perseguite finalità d'interesse generale.

TITOLO V - DIRITTI E DOVERI POLITICI

Articolo 30

Diritti politici

1. di voto:

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

² Esso comprende il diritto di sottoscrivere le domande di iniziativa, di referendum e di rinnovo anticipato del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato, del Consiglio comunale e del Municipio.

Articolo 31

2. eleggibilità

¹ È eleggibile a membro di un'autorità cantonale, comunale e patriziale soltanto chi ha diritto di voto a livello federale.

² La legge stabilisce se ed entro quali termini l'eletto non domiciliato nel rispettivo circondario deve prendervi domicilio.

Articolo 32

3. acquisizione ed esercizio

¹ Ogni svizzero domiciliato nel Cantone acquista i diritti politici a diciotto anni compiuti.

² Il diritto di voto si esercita nel comune di domicilio, salvo eccezioni stabilite dalla legge.

Articolo 33

4. ticinesi all'estero

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

Articolo 34

5. stranieri residenti

¹ Il comune può introdurre il diritto di voto in materia comunale agli stranieri domiciliati da dieci anni nel comune.

² È esclusa l'eleggibilità.

(variante)

Esclusione della possibilità riconosciuta al comune di conferire il diritto di voto agli stranieri.

Articolo 35

Segretezza

¹ Il segreto del voto è inviolabile.

² La legge provvede a impedire il controllo per garantire la libertà del cittadino

Articolo 36

Dovere di votare

La partecipazione alle votazioni e alle elezioni è un dovere civico.

Articolo 37

Dovere di accettare la carica

¹ Ogni eletto dal popolo ad una carica pubblica è tenuto ad esercitarla per almeno un anno

² Può accedere alla carica soltanto chi ha partecipato alla elezione.

³ La legge disciplina le eccezioni.

(variante)

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

² La legge può rendere obbligatoria l'accettazione.

Articolo 38

Informazione e agevolazione del voto

¹Le autorità provvedono ad informare i cittadini aventi diritto di voto.

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

TITOLO VI - ELEZIONI, INIZIATIVA POPOLARE E REFERENDUM

Art. 39 e 40 (elezioni popolari e del Gran Consiglio - status quo)

Articolo 39

Elezioni popolari

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) il Tribunale d'appello;
- e) i deputati al Consiglio degli Stati

(variante)

- e) un deputato al Consiglio degli Stati;
- f) i deputati al Consiglio nazionale.

²Sono eletti dal popolo nel circondario elettorale corrispondente alla giurisdizione:

- a) il Pretore;
- b) il Giudice di pace;
- c) i giurati cantonali.

³Sono eletti dal popolo nel comune:

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

Articolo 40

Elezioni di competenza del Gran Consiglio

Sono eletti dal Gran Consiglio:

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

Art. 39 e 40 (variante - elezione del Tribunale d'appello e dei Pretori da parte del Gran Consiglio)

Articolo 39

Elezioni popolari

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

(variante)

- d) un deputato 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 40

Elezioni di competenza del Gran Consiglio

¹Sono eletti dal Gran Consiglio:

- a) il 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.

²Il Consiglio della magistratura esprime il proprio preavviso su ogni candidato ad eccezione dei candidati alle funzioni di cui al cpv. 1 lett. g) e h)

Articolo 41

Iniziativa popolare legislativa

1. principio:

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

(variante)

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

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.

Articolo 42

2. forma della 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, nel senso della domanda, il progetto.

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

Articolo 43

3. procedura 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.

Articolo 44

Iniziativa legislativa dei comuni

¹Un quarto dei comuni può, in ogni tempo, presentare al Gran Consiglio una domanda di iniziativa in materia legislativa.

²Per la forma della domanda e la procedura di voto valgono le disposizioni relative all'iniziativa popolare.

Articolo 45

Referendum facoltativo

Sottostanno al voto del popolo se richiesto nei trenta giorni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale da almeno settemila cittadini aventi diritto di voto oppure da un quarto dei comuni:

- 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.

(variante)

Sottostanno al voto del popolo se richiesto nei trenta giorni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale da almeno quattordicimila cittadini aventi diritto di voto oppure da un quarto dei comuni:

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.

Articolo 46

Clausola d'urgenza

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 alla fine dell'anno che segue quello dell'entrata in vigore e non può essere rinnovato in via d'urgenza.

Articolo 47

¹La domanda di rinnovo anticipato del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato può essere presentata da almeno quindicimila cittadini aventi diritto di voto.

(variante)

¹La domanda di rinnovo anticipato del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato può essere presentata da almeno trentamila cittadini aventi diritto di voto.

²La domanda di rinnovo anticipato del Consiglio comunale e del Municipio può essere presentata da almeno 1/4 dei cittadini aventi diritto di voto.

³La domanda di rinnovo anticipato non può essere presentata prima che sia trascorso un anno né dopo trascorsi tre anni dalle elezioni integrali.

Articolo 48

Disposizioni complementari

La legge stabilisce disposizioni complementari in materia di votazioni ed elezioni, di iniziativa, di referendum e di rinnovo anticipato del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato, del Consiglio comunale e del Municipio.

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

Articolo 49

Relazioni con la Confederazione e i Cantoni

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

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

Articolo 50

Deputati al 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

(variante)

Connessa con variante

Art. 55 cpv. 2

¹Un deputato al Consiglio degli Stati è eletto ogni quattro anni contemporaneamente ai deputati al Consiglio nazionale, con la maggioranza assoluta al primo turno

²Il secondo deputato è un Consigliere di Stato designato dal Governo nella seduta costitutiva di quest'ultimo.

Articolo 51

Cooperazione transfrontaliera

Il Cantone si impegna ad agevolare e promuovere la cooperazione transfrontaliera con i Paesi vicini.

TITOLO VIII: AUTORITÀ

A. Norme comuni

Articolo 52

Separazione dei poteri

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

Articolo 53

Elezioni

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.

Articolo 54

Organizzazione

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

Articolo 55

Incompatibilità

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

² Il Consigliere 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. Il Consigliere di Stato non può inoltre essere membro di un consiglio comunale.

(Variante connessa con art. 50 variante)

² I magistrati dell'ordine giudiziario non possono essere contemporaneamente membri del Consiglio degli Stati o del Consiglio nazionale, né membri di un municipio. Il Consigliere di Stato non può essere membro del Consiglio nazionale, di un municipio o di un consiglio comunale.

³ La carica di deputato al Gran Consiglio è incompatibile con un impiego pubblico salariato cantonale; la legge regola le eccezioni.

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

Articolo 56

Esclusione e ricusa

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

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

Articolo 57

Informazione

¹ Ogni autorità informa adeguatamente sulla propria attività.

B. Potere legislativo

Articolo 58

Gran Consiglio

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

² Esso esercita l'alta vigilanza sul Consiglio di Stato e sui tribunali.

Articolo 59

Elezione

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

² La legge ne disciplina le modalità.

Articolo 59 (Variante)

Elezione

¹ Il Gran Consiglio è eletto con il sistema maggioritario.

² La legge ne disciplina le modalità.

Articolo 60

Competenze

¹ Il 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 demandi 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) provvede, su segnalazione del Consiglio di Stato, a designare il supplente del Consigliere di Stato che per motivi gravi non è temporaneamente in grado di esercitare il proprio mandato;
- 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.

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

Articolo 61

Sedute

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

² Il 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.

Articolo 62

Presidenza

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

Articolo 63

Deliberazioni

¹ Il Gran Consiglio può discutere e decidere solo se è presente la maggioranza assoluta dei suoi membri.

² La decisione sul complesso di una legge e di un decreto legislativo deve raccogliere almeno trenta voti favorevoli.

Articolo 64

Pubblicità

Le sedute del Gran Consiglio sono pubbliche, tranne nei casi in cui con due terzi dei voti si decida altrimenti.

Articolo 65

Seconda deliberazione

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

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

C. Potere esecutivo

Articolo 66

Consiglio di Stato

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

² Esso dirige collegialmente gli affari cantonali secondo le competenze previste dalla Costituzione e dalle leggi.

Articolo 67

Elezione

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

² La 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

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

⁴ I 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.

⁵ La 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.

Articolo 67 (variante)

Elezione

¹ Il Consiglio di Stato è eletto con il sistema maggioritario.

² La legge ne disciplina le modalità.

Articolo 68

Sedute

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

Articolo 69

Organizzazione

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

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

³ I Consiglieri di Stato non possono astenersi dal voto.

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

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

Articolo 70

Competenze

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;
- l) esercita tutte le competenze attribuitegli dalla legge o che non sono devolute ad altra autorità.

Articolo 71

Diritto d'urgenza

¹ In caso d'urgenza il Consiglio di Stato può emanare decreti e prendere delle misure in deroga alle leggi.

² I decreti e le misure restano in vigore fino a quando vengono adottate le disposizioni necessarie conformemente alla Costituzione, ma al massimo un anno

Articolo 72

Attività legislativa

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

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

Chiunque può inoltrare osservazioni.

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

Articolo 73

Presenza in Gran Consiglio

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

D. Potere giudiziario

Articolo 74

Tribunali

¹ I tribunali esercitano il potere giudiziario.

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

Articolo 75

Giurisdizione

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

Articolo 76

Tribunali civili

¹ La giurisdizione civile è esercitata:

- a) dai giudici di pace;
- b) dai pretori;
- c) dal tribunale d'appello.

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

Articolo 77

Tribunali penali

¹ La giurisdizione penale è esercitata:

- a) dal tribunale penale di prima istanza;
- b) dal tribunale penale di seconda istanza;
- c) dal magistrato dei minorenni.

² La legge disciplina la partecipazione dei giurati.

³ La 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.

Articolo 78

Tribunali amministrativi

¹ La 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.

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

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

Articolo 79

Inchieste giudiziarie e pubblica accusa

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

Articolo 80

Consiglio della magistratura

¹ La vigilanza sui magistrati è esercitata dal consiglio della magistratura.

² Esso si compone di sette membri: quattro eletti dall'assemblea dei magistrati a tempo pieno, tre dal Gran Consiglio, secondo le modalità stabilite dalla legge.

Articolo 81

Organizzazione e requisiti

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

Articolo 82

Periodo di nomina ed elezione

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

² I magistrati di nomina popolare sono eletti con il sistema proporzionale e nei circondari uninominali con il sistema maggioritario.

(variante connessa con art. 39 e 40 variante)

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

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

TITOLO IX: REVISIONE DELLA COSTITUZIONE

Articolo 83

Principio

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

² Il progetto di riforma totale o parziale può contenere su questioni di principio o su singoli oggetti al massimo due varianti sulle quali il popolo è chiamato a pronunciarsi.

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

Articolo 84

Revisione totale

1. Proposta:

La 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 diecimila cittadini aventi diritto di voto.

(variante)

- c) da almeno ventimila cittadini aventi diritto di voto.
- d) da un quarto dei comuni.

Articolo 85

2. Procedura

¹ Quando la proposta è di iniziativa popolare, dei comuni 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.

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

³ La 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.

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

Articolo 86

Revisione parziale per iniziativa

1. del Consiglio di Stato o del Gran Consiglio
2. del Popolo e dei comuni

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

² La revisione parziale della Costituzione può essere chiesta da almeno diecimila cittadini aventi diritto di voto o da un quarto dei comuni, secondo la procedura stabilita dalla legge.

(variante)

² La revisione parziale della Costituzione può essere chiesta da almeno ventimila cittadini aventi diritto di voto o da un quarto dei comuni, secondo la procedura stabilita dalla legge.

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

Articolo 87

3. Forma dell'iniziativa popolare e dei comuni

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

² Nel primo caso, la domanda viene sottoposta al voto popolare; il Gran Consiglio può sottoporre contemporaneamente un controprogetto sulla stessa materia.

³ Nel 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.

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

Articolo 88

4. Procedura con controprogetto

Se all'iniziativa popolare e dei comuni 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.

Articolo 89

Termini

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

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

Articolo 90

Votazione

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

Articolo 91

Entrata in vigore

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

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

Articolo 92

Validità del diritto attuale

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

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

Articolo 93

Nuovo diritto

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

² Entro 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.

Articolo 94

Iniziative popolari e referendum facoltativi

Iniziative depositate e referendum promossi contro leggi e decreti legislativi approvati prima dell'entrata in vigore della Costituzione sono regolati dal vecchio diritto.

Articolo 95

Autorità e funzionari

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