



Rafforzare la Svizzera

# Riforma della Costituzione federale

Conservare i valori acquisiti

Preparare l'avvenire

## Il messaggio in breve

e il progetto di Costituzione 1996

## Indice

Cogliere ora l'occasione A colloquio con il consigliere federale Koller	3
La Costituzione federale svizzera	4
Riforma della Costituzione: un processo	6
L'aggiornamento crea la base	8
Pacchetto di riforma «diritti popolari»: al Popolo le decisioni importanti	17
Riforma giudiziaria: garantire la funzionalità del Tribunale federale	24
Tappe finora e tappe susseguenti	28

### Decreto federale del 1987

- Art. 1 «La Costituzione federale del 29 maggio 1874 è sottoposta a revisione totale (art. 120 Cost.).»
- Art. 2 «Il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale il progetto di nuova Costituzione.»
- Art. 3 «Il progetto aggiorna il diritto costituzionale attuale, scritto e non scritto, lo rende comprensibile, lo riordina sistematicamente e ne unifica la lingua nonché la densità normativa.»

Mozione Josi Meier del 28 aprile 1993  
«Il Consiglio federale è incaricato di rilanciare i lavori di revisione totale della Costituzione federale, pendenti ormai da anni, in modo che l'Assemblea federale possa adottare tale revisione nel 1998, anno del 150.mo anniversario dello Stato federale.»

# Cogliere l'occasione

A colloquio con il consigliere federale Koller

Lei e il Suo Dipartimento avete mandato avanti con grande slancio la riforma della Costituzione federale. Il Consiglio federale ha ora licenziato il progetto. Qual è il Suo sentimento nel momento in cui il progetto passa all'Assemblea federale?

Per un progetto di questa portata è molto importante partire con il piede giusto. Credo che sia ormai cosa fatta. Per la continuazione della riforma della Costituzione è importante che il Parlamento si metta all'opera. Personalmente sono fiducioso. Posso anzi dire di sentire anche una certa soddisfazione poiché per la prima volta – dopo discussioni durate decenni – s'è raggiunto un punto di tale rilievo sulla via della riforma della Costituzione. Dobbiamo ora cogliere l'occasione. Mi corre anche l'obbligo di ringraziare i periti esterni e tutte le collaboratrici e i collaboratori per l'impegno straordinario di cui hanno dato prova. Tutte queste persone e anche i molti privati che hanno partecipato alla «discussione popolare» sono la dimostrazione patente di come sia ancora vivo in Svizzera il senso civico.

Perché ci serve una nuova Costituzione? Poiché l'attuale Costituzione datata 1874 è antiquata, incompleta e non più vicina al cittadino.

Che cosa intende per «non più vicina al cittadino»?

Per molte Svizzere e molti Svizzeri, la Costituzione è in diverse parti difficilmente comprensibile. I motivi sono diversi. La nostra Costituzione non può nascondere di provenire dal secolo scorso. Dal 1874 è stata invero modificata 140 volte e, quindi, attualizzata. Ma proprio per tale ragione essa è divenuta opera rappazzata, non più comprensibile.

Gli elementi essenziali che costituiscono il nostro Paese – Stato di diritto improntato su principi di libertà, Stato sociale, democrazia diretta e federalismo – non sono più chiaramente riconoscibili. Il consenso nazionale di base è andato perdendosi. La nuova Costituzione corregge le distorsioni. Essa esprime a nuovo, con maggiore chiarezza, tali aspetti e può tornare ad assolvere la funzione di «Carta d'identità» del nostro Paese.

Lei propone però anche una riforma dei «diritti popolari» e della «giustizia». Perché proprio questi due settori?

In questi due settori, il bisogno di riforma è esplicitamente dato ed esistono progetti in merito, pronti per una decisione. La riforma «giudiziaria» è particolarmente urgente, considerato che la funzionalità della nostra massima istanza giudiziaria è esposta a pericoli sempre maggiori. Ma anche per i diritti popolari è essenziale adeguarli al nostro tempo, affinché cittadine e cittadini abbiano, pure in avvenire, a partecipare alla soluzione delle questioni politiche. L'obiettivo è, in ultima analisi, garantire per l'avvenire la sostanza dei diritti popolari.

È realistico ritenere che la riforma della Costituzione possa essere licenziata nel 1998?

L'Assemblea federale stessa ha fissato il calendario e anch'io ritengo importante che si abbia a rispettare questo processo dinamico. Una nuova Costituzione sarebbe certamente anche il più bel regalo che Parlamento, Popolo e Cantoni potrebbero farsi per l'anniversario dei «150 anni dello Stato federale». Sarebbe un Sì pieno di fiducia per l'avvenire della Svizzera.


# Costituzione federale svizzera

La Costituzione federale oggi vigente e datata 1874 è il fondamento giuridico portante della Svizzera. Quale ordinamento giuridico fondamentale essa è preminente su tutto il resto del diritto del nostro Paese. La Costituzione esprime d'altro canto anche il nostro intendimento di politica statale che poggia sui principi dello Stato di diritto liberale, dell'economia di mercato sociale, del federalismo e della democrazia diretta. Oltre all'importanza giuridica e di politica statale, la Costituzione ha sempre anche funzione d'orientamento e integrazione per il nostro Paese.

La Costituzione federale adempie, come tutte le costituzioni, diversi compiti. Essa fissa i principi dell'ordinamento statale, definisce lo statuto giuridico delle persone che vivono in questo Stato, elenca gli obiettivi essenziali dell'attività statale, attribuisce i compiti, disciplina organizzazione e procedure degli organi statuali e delimita quindi in pari tempo il potere statale. La Costituzione non è però soltanto un testo giuridico. Essa personifica anche il retaggio politico e l'immagine che il nostro Paese dà di sé; rappresenta quindi, in certo qual senso, una sorta di «contratto sociale» che, pur nella molteplicità del nostro Stato, ha funzione unificatrice.

La Costituzione adempie molte funzioni

Ed è proprio nel nostro tempo che la Costituzione riacquista importanza, considerato che essa adempie anche funzione orientatrice. Essa documenta quello che la Costituzione è in effetti, quanto essa è oggi e domani, chi è attivo per il Paese, chi può o deve agire e come tutto ciò debba avvenire. Tipico poi per l'assetto statale svizzero è il fatto che la



«Nella nostra società pluralistica, la Costituzione contribuisce in modo determinante a garantire una misura minima di concordanza pratica, senza la quale la convivenza non è possibile in clima di libertà».

(Dal messaggio del Consiglio federale)

Costituzione federale non è monumento immortalato nella pietra. Essa è flessibile. Fin dalla revisione totale del 1874, è stata, con 140 revisioni parziali di portata diversificata, ogni volta adattata alle necessità del momento.

La prestazione più importante della Costituzione federale consiste nel fatto che costituisce giuridicamente la comunità politica, la struttura e la rende capace d'agire. Può essere suddivisa sommariamente in quattro parti.

#### 1. Diritti fondamentali

I diritti fondamentali o diritti dell'uomo difendono il cittadino, fissando contemporaneamente anche i limiti del potere di tutti gli organi statuali. Poiché i diritti fondamentali quali, ad esempio, il diritto alla vita e alla libertà personale, fanno in qualche modo parte dell'essere umano, hanno validità universale e sono dallo Stato «semplicemente» riconosciuti e garantiti. Questi diritti non sono creati dalla Costituzione stessa.

Nella Costituzione federale vigente i diritti fondamentali sono disciplinati soltanto frammentariamente. Per tale ragione il Tribunale federale ha continuato a sviluppare il diritto costituzionale in questo settore, dando prova di creatività, e riconosciuto numerosi diritti fondamentali quali il diritto al rispetto della vita privata e familiare. In tempi più recenti i diritti fondamentali hanno ottenuto un'assicurazione suppletiva, di diritto internazionale, grazie al riconoscimento nei Patti internazionali. Le garanzie della Convenzione europea dei diritti dell'uomo valgono pure quali «diritti costituzionali».

#### 2. Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

Il federalismo è una delle caratteristiche essenziali dello Stato. Vi sono sulla Terra soltanto pochissime Nazioni nelle quali gli Stati membri raccolgano in sé tante competenze quanto i Cantoni svizzeri. La Costituzione federale fissa competenze e compiti della Confederazione e definisce nel contempo i limiti delle proprie facoltà d'azione. Nell'adempimento dei loro compiti, i Cantoni dispongono da sempre di molta libertà d'azione. Le costituzioni cantonali sono espressione dell' «autonomia statale» dei Cantoni, il che si palesa anche nel triplice diritto di cittadinanza del cittadino, segnatamente diritto di cittadinanza comunale, cantonale e federale.

#### 3. Partecipazione del Popolo e dei Cantoni

Con l'iniziativa e il referendum, la Costituzione federale fissa i diritti del Popolo e dei Cantoni al processo decisionale politico. Essa fonda così il sistema tipico di Governo svizzero della democrazia semidiretta.

#### 4. Organizzazione della Confederazione

La Costituzione federale disciplina infine le funzioni statuali e la collaborazione tra i responsabili delle diverse attività. Essa fissa compiti e competenze che spettano al Consiglio federale, all'Assemblea federale e al Tribunale federale.

## Riforma della Costituzione: un processo

Il successo dipende da noi  
Il Consiglio federale pensa che sia matura l'ora della riforma costituzionale. Esso ritiene suo compito agire in modo preventivo e non lasciare che le questioni abbiano ad accumularsi fino a divenire crisi: sottopone quindi all'Assemblea federale il disegno di una nuova Costituzione che prepari la Svizzera a far fronte ai bisogni e alle esigenze del prossimo secolo. E inopportuna è l'obiezione spesso sollevata secondo la quale la Svizzera avrebbe ben altri, più urgenti problemi da risolvere. Al contrario: la riforma della Costituzione offre la grande opportunità di migliorare in modo rilevante le premesse di base per la soluzione delle altre ardue questioni – quali garantire le opere sociali o la nostra situazione in Europa. Il Consiglio federale considera determinante per la coesione del nostro Paese riuscire, grazie alla riforma della Costituzione, a creare un «evento unificatore». Dipende da tutti noi l'attuazione di questo obiettivo.

L'interpretazione della discussione popolare ha rivelato che un numero importante dei cittadini svizzeri considera necessaria una riforma della Costituzione. I molti sostenitori di una nuova Costituzione propugnano, anche in maggioranza, la concezione proposta dell' «aggiornamento più singoli pacchetti di riforma».

Secondo il Consiglio federale sono quindi date le premesse per continuare, con tutte le forze, il processo di riforma. Attuando una procedura scaglionata, ha elaborato tre progetti separati, uno per l'aggiornamento, uno per la riforma dei diritti popolari e uno per la riforma giudiziaria. I progetti possono essere sottoposti contemporaneamente o per tappe allo scrutinio del Popolo e dei Cantoni.

In un'ampia discussione popolare, il Consiglio federale aveva voluto sentire il parere del numero più importante possibile di cittadini svizzeri. Il risultato è stato superiore alle attese. Oltre ai Cantoni, ai partiti e alle associazioni al vertice – tutti invitati usualmente alle consultazioni – ha partecipato alla discussione popolare anche un gran numero di privati e di organizzazioni.

### Ampia approvazione

A tale proposito, la maggioranza si è espressa a favore non soltanto di una riforma costituzionale, bensì sostenuto anche il modo di procedere scelto che prevede un rinnovamento per tappe della Costituzione: costruendo sull'aggiornamento della Costituzione, attuare anche riforme mirate dei diritti popolari e della giustizia. Altri desideri, quali riforma del Governo, del Parlamento o del federalismo e segnatamente anche la perequazione finanziaria tra i Cantoni possono

venire in seguito. Questa concezione del «processo aperto» è evidentemente riuscita a convincere, in ragione del suo pragmatismo e della sua flessibilità.

#### Dialogo costruttivo con i Cantoni

I Cantoni si sono occupati a fondo del progetto di Costituzione. Tra la Conferenza dei governi Cantionali (CdC) e il competente Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), si sono tenuti anche diversi colloqui diretti. I Cantoni sostengono quasi unanimemente l'aggiornamento della Costituzione federale. Il collegamento dell'aggiornamento con le riforme in settori particolari sono accolti praticamente da tutti i Cantoni. Essi esigono però una struttura del progetto ai sensi del federalismo moderno, basato sui principi del partenariato.

#### Partiti in principio a favore della riforma

Anche se riconoscono in principio il bisogno di riforma, tutti i partiti governativi divergono allorché si tratta di valutare i diversi aspetti di tale riforma. Il Partito radicale democratico (PRD) e il Partito democratico cristiano (PDC) sostengono la volontà di aggiornare la Costituzione, affinché abbia a tornare più prossima al cittadino, meglio comprensibile e di maggiore attualità. Essi approvano come adeguata la concezione del «processo aperto». Per il PRD, oltre alla riforma giudiziaria sarebbe prioritaria anche quella del federalismo e del Parlamento. Il PDC ritiene importante procedere ugualmente a riforme supplementari nel settore della formazione e integrare nella nuova Costituzione un articolo concernente le Città e i Comuni. L'Unione democratica di centro (UDC) è favorevole alla riforma, che ritiene però non dover impedire allo Stato di risol-

vere prima altre difficoltà politiche importanti. Il Partito socialista (PS), pur approvando la riforma della Costituzione, considera l'aggiornamento insufficiente ed esige quindi innovazioni materiali effettive.

#### Opinioni divergenti degli ambienti economici

Due pareri dominano tra le associazioni al vertice dell'economia: da un canto quella delle organizzazioni dei datori di lavoro, Unione svizzera di commercio e dell'industria (Vorort), l'Unione centrale delle associazioni patronali svizzere e l'Unione svizzera delle arti e mestieri che respingono la riforma della Costituzione o la considerano non prioritaria e, dall'altro quella delle associazioni dei lavoratori che ritengono l'aggiornamento come sensato. Quest'ultimo dovrebbe però essere arricchito da riforme puntuali. Altre organizzazioni settoriali, quali l'Associazione svizzera dei Banchieri e la Società svizzera dei proprietari fondiari adottano posizione favorevole nei confronti del progetto di riforma costituzionale.

#### Altre organizzazioni e privati: molta approvazione

Le oltre 500 organizzazioni private e gli 11 000 privati che, nell'ambito della discussione popolare, hanno colto l'occasione di pronunciarsi sono in grande maggioranza convinti della necessità di una riforma costituzionale. La concezione «aggiornamento con pacchetti di riforma» è sostenuta ad esempio dall'83% dei privati. Oltre il 90% delle organizzazioni desiderano, accanto all'aggiornamento, anche riforme in singoli punti o settori.

## L'aggiornamento crea la base

Il cosiddetto aggiornamento della Costituzione è elemento basilare della riforma costituzionale. L'aggiornamento ha da riprodurre il diritto costituzionale vigente, scritto e non scritto, nella lingua del nostro tempo e da riordinarlo con maggiore chiarezza. Tutto questo ha la sua ragione d'essere. Il valore dell'opera d'aggiornamento è stato ampiamente riconosciuto, in fase di discussione popolare, con poche eccezioni. I pareri critici non hanno considerato urgente l'aggiornamento della Costituzione federale oppure l'hanno ritenuta non sufficiente. Nella rielaborazione del progetto di Costituzione ha potuto tenere conto di diverse proposte di modificazione risultate dalla discussione popolare. Il disegno di Costituzione 96 è globalmente oltre il 30% più breve della Costituzione federale vigente.

### Articoli costituzionali più discussi

- preambolo
- uguaglianza giuridica
- diritto a condizioni minime d'esistenza
- diritto di sciopero
- obiettivi sociali
- relazioni tra Confederazione e Cantoni
- principi dell'ordinamento economico
- articolo sulla protezione dell'ambiente
- articolo sulla cultura
- articolo sulle diocesi
- rapporti con il diritto internazionale

L'ultima revisione totale della Costituzione federale risale a oltre 100 anni fa. Molte parti dell'odierna Costituzione hanno addirittura l'età dello Stato federale. La Costituzione ha anche messo un po' di polvere, è divenuta, con gli anni, di difficile comprensione, spesso incompleta. In parte è anche invecchiata. Risultava quindi evidente il mandato del Parlamento al Consiglio federale dell'anno 1987. La Costituzione federale doveva essere rimessa a giorno. L'intrico di articoli senza importanza, addirittura obsoleti, la lingua antiquata, parzialmente incomprensibile, le numerose lacune d'ordine giuridico, segnatamente nel settore dei diritti fondamentali: sono tutti fattori che non mettono in pericolo la sostanza della Costituzione, ma che ne fanno un rapprezzo con molte carenze puntuali. Ed è divenuto difficile sapere che cosa ancora vale.

Costituzione e realtà costituzionale divergono

Uno degli intenti principali dell'aggiornamento è l'inserimento di diritto costituzionale vigente, ma non scritto. Nell'attuale Costituzione mancano, soprattutto nel settore dei diritti fondamentali, numerose disposizioni riconosciute nella pratica giuridica, ma non sancite dalla Costituzione. Il diritto alla vita e alla libertà personale o il divieto dell'arbitrio sono, ad esempio, incontestati in Svizzera, senza tuttavia essere menzionati esplicitamente nell'attuale Costituzione. Mancano anche i principi dell'attività statale, quali ad esempio la tutela della buona fede. E neppure è soddisfacente dover ricorrere all'interpretazione della Costituzione, per dedurre il primato del diritto internazionale cogente. In singoli settori, la giurisprudenza – sotto la pressione degli eventi – si trova persino a concorrere con il testo costituzionale scritto. Una siffatta evoluzione rende la nostra Costituzione sempre meno attendibile.

Sostanza intatta, ma anche numerose carenze

È pure una grossa carenza il fatto che l'odierna Costituzione renda difficile al Popolo identificarsi con la stessa. Strani articoli, sulle agenzie di emigrazione, sull'esazione dagli sposi di tasse d'ammissione, convivono

con disposizioni sull'alcole che si estendono su due pagine, motivo di stupore per il lettore. L'attuale Costituzione federale è costellata, in generale, di disposizioni non degne di un testo costituzionale, conseguenza non da ultimo dell'odierno sistema dell'iniziativa popolare, con la quale possono essere richieste modificazioni costituzionali, ma però nessuna modificazione di legge. Con le 140 revisioni, sono però state occultate, in misura crescente, le caratteristiche essenziali dello Stato federale.

#### Modificazioni: compendio

- Nuova struttura chiara e uso di titoli per i singoli articoli, sezioni, capitoli e intersezioni
- Una lingua moderna che preserva usi linguistici tradizionali in settori sensibili quali i rapporti tra Confederazione e Cantoni
- Sono cancellate le disposizioni non degne della sede costituzionale. Il testo viene così ad essere ridotto di oltre il 30%, nonostante sia accolta un'importante misura di diritto costituzionale non scritto
- I principi dell'attività statale quali la tutela della buona fede, la legalità e la protezione dell'interesse pubblico sono esplicitamente menzionati
- Catalogo dei diritti fondamentali
- Disposizione sugli obiettivi sociali
- Un capitolo sui rapporti tra Confederazione e Cantoni
- I diritti popolari formano un capitolo proprio della Costituzione

Quella che è l'essenza della Costituzione non è più visibile. L'aggiornamento della Costituzione intende accantonare questa carenza.

– Ad esempio «preambolo»

**Preambolo, Costituzione vigente (Cost.):**

«In nome di Dio onnipotente!

La Confederazione Svizzera,

allo scopo di rassodare la lega dei Confederati, di mantenere ed accrescere l'unità, la forza e l'onore della Nazione Svizzera, ha adottato la Costituzione federale seguente:»

Nella discussione popolare grande è stato il rilievo accordato al preambolo, fatto dovuto certamente all'alto contenuto simbolico e alla circostanza che lo stesso comprende, in poche frasi, lo spirito dell'intera Costituzione. Quasi 100 partiti e sezioni di partiti nonché oltre 6400 privati si sono espressi a tale proposito. Le associazioni giovanili svizzere hanno attuato

un concorso molto rimarcato per la ricerca di nuove idee sul preambolo. È l'invocazione a Dio ad aver suscitato numerose reazioni. Mentre certi intendevano mantenerla ad ogni costo, altri ne volevano la soppressione assoluta.

I partiti rappresentati in Governo si erano – ad eccezione del PS – espressi positivamente a proposito dell'aggiornamento. Il PRD lo aveva accolto favorevolmente come attualizzazione politica della Costituzione federale, raccomandando contemporaneamente un rinnovamento del federalismo che, in parte, avrebbe potuto essere attuato già nell'ambito dell'aggiornamento. Anche il PDC sosteneva l'aggiornamento. Insieme al PRD era del parere che innovazioni atte a raccogliere il consenso potevano trovare posto nel quadro dell'aggiornamento. L'UDC riteneva la «mise à jour» importante e il progetto convincente. Essa respingeva tuttavia gli obiettivi sociali poiché li riteneva un'innovazione. Soltanto il PS era essenzialmente scettico per rapporto all'aggiornamento e ritenutolo insufficiente, pensava che fosse da completare con riforme materiali.

**Preambolo, Disegno di Costituzione 96 (D96):**

«In nome di Dio Onnipotente!

Il Popolo svizzero e i Cantoni,

Risoluti a rinnovare l'alleanza confederale, Al fine di preservare la libertà, l'indipendenza e la pace in spirito di solidarietà e di apertura sul mondo,

Determinati a vivere la loro molteplicità nell'unità, con tolleranza e rispetto reciproci,

Consci delle loro responsabilità verso le generazioni future, si sono dati la presente Costituzione:»

L'invocazione a «Dio Onnipotente» resta nella Costituzione, come auspicato da un gran numero di cittadini, e d'altro canto perpetuando la tradizione, fin dal 1291, di iniziare i Patti federali con l'invocazione a Dio. La discussione popolare ha però mostrato anche che molte persone desiderano un nuovo preambolo che traduca, in linguaggio moderno e densificato, i cambiamenti avvenuti nel nostro intendimento dello Stato e della società. Il preambolo ora proposto accoglie questi desideri e pone numerosi nuovi accenti determinanti per il nostro tempo: ad esempio il vincolo che esi-

ste tra l'indipendenza del Paese e l'apertura sul mondo, tra l'idea di tolleranza e la coscienza della responsabilità nei confronti delle generazioni future.

Mettere in evidenza i principi che reggono lo Stato di diritto

L'aggiornamento ha lo scopo di rimettere in evidenza i tratti caratteristici dello Stato federale. Uno di tali tratti è il regime dello Stato di diritto che si riflette segnatamente nei «principi dell'attività dello Stato», nel «principio d'uguaglianza» e negli altri diritti fondamentali.

– Ad esempio: «Principi dell'attività dello Stato»  
Questo esempio illustra particolarmente bene come il diritto costituzionale vigente, ma non scritto, possa essere accolto nella Costituzione federale aggiornata. Nella giurisprudenza svizzera è in effetti generalmente riconosciuto che il potere esercitato dallo Stato sull'individuo e sulla società soggiace a determinati limiti. Questo principio fondamentale, comune a tutte le democrazie, non è però sancito in nessun punto della Costituzione.

#### **Articolo 4 D 96:**

<sup>1</sup> Il diritto è fondamento e limite dell'attività dello Stato.

<sup>2</sup> L'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata allo scopo.

<sup>3</sup> Organi dello Stato e privati agiscono secondo buona fede.

<sup>4</sup> La Confederazione e i Cantoni rispettano il diritto internazionale.

Il capoverso 1 stabilisce il principio giusta il

Le associazioni padronali ai vertici hanno espresso scetticismo nei confronti dell'aggiornamento. Esse ritengono più urgenti altri compiti di politica statuale. Il Vorort e l'Unione centrale delle associazioni padronali svizzere si oppongono a che siano sanciti nella nuova Costituzione il diritto di sciopero e gli obiettivi sociali. Al contrario, l'Unione sindacale svizzera (USS) e la Confederazione dei sindacati cristiani svizzeri (CNG) sostengono l'aggiornamento. L'USS chiede inoltre altre innovazioni in materia di politica degli stranieri, di politica culturale e d'uguaglianza, mentre la CNG accoglie con particolare favore l'articolo sugli obiettivi sociali.

quale l'attività dello Stato deve avvenire sulla base della legge. In altri termini: gli organi dello Stato, segnatamente anche l'amministrazione, non possono agire senza una base giuridica. Il capoverso 2 fissa che l'attività

dello Stato deve avvenire nel rispetto del principio della proporzionalità. Lo Stato – Confederazione e Cantoni – deve agire nel pubblico interesse. È così garantito che, trattandosi dell'attività dello Stato, deve avvenire una ponderazione tra interessi individuali e interessi collettivi. Il capoverso 3 disciplina la tutela della buona fede nelle relazioni tra lo Stato e i privati. Poiché tutte

queste norme essenzialmente non sono più contestate da lungo tempo, esse non sono state criticate in sede di discussione popolare. È stato accolto a nuovo il principio, riconosciuto, che gli organi statuali devono rispettare anche il diritto internazionale.

– Esempio: «uguaglianza giuridica»

Il principio dell'uguaglianza è già sancito dalla Costituzione vigente. L'aggiornamento di questo articolo apporta soprattutto un chiarimento d'ordine linguistico del contenuto e l'attualizzazione delle caratteristiche che non possono essere all'origine di discriminazioni. Nel 1848 era per esempio importante menzionare esplicitamente il divieto delle discriminazioni fondate sullo statuto di soggetto. Alla luce di un passato recente, è invece più adeguato menzionare altri criteri quali sesso, posizione sociale e lingua. Anche la formulazione linguisticamente antiquata che «tutti gli Svizzeri sono uguali innanzi alla legge» non corrisponde alla politica attuale in materia di parità uomo/donna nel nostro Paese.

#### **Articolo 4 Cost.**

«<sup>1</sup> Tutti gli Svizzeri sono uguali innanzi alla legge. Nella Svizzera non vi ha sudditanza di sorta, non privilegio di luogo, di nascita, di famiglia o di persona.

<sup>2</sup> Uomo e donna hanno uguali diritti. La legge ne assicura l'uguaglianza soprattutto per quanto concerne la famiglia, l'istruzione e il lavoro. Uomo e donna hanno diritto ad una retribuzione uguale per un lavoro di pari valore.»

#### **Articolo 7, Progetto di Costituzione 95 (AP 95):**

«<sup>1</sup> Tutti sono uguali davanti alla legge.

<sup>2</sup> In particolare, nessuno può essere discriminato in ragione dell'origine, del sesso, della razza, della lingua, della posizione sociale o delle sue convinzioni religiose, filosofiche o politiche.

<sup>3</sup> Uomo e donna hanno uguali diritti. ...»

#### **Articolo 7, D 96:**

«<sup>1</sup> Tutti sono uguali davanti alla legge.

<sup>2</sup> Nessuno può essere discriminato, in particolare in ragione dell'origine, della razza, del sesso, della lingua, della posizione sociale, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, nonché di menomazioni fisiche o psichiche.

<sup>3</sup> Uomo e donna hanno uguali diritti. ...»

Il confronto tra le versioni 95 e 96 dello stesso articolo indica che le proposte d'innovazione sono state accolte favorevolmente in fase di discussione popolare. Per quanto concerne il capoverso 2 vi erano alcune proposte di miglioramento che hanno potuto essere accolte. Il testo, linguisticamente più chiaro, accoglie ora anche il divieto di discriminazione nei confronti delle persone menomate fisiche o psichiche. Con il termine «in particolare» si rileva che esistono anche altri criteri di discriminazione.

Rilevare il carattere sociale dello Stato

Oltre all'aspetto di Stato di diritto, altro tratto caratteristico del nostro Stato è la sua funzione sociale. L'inserimento degli «obiettivi sociali» permette d'esprimere tale aspetto in modo adeguato. In recente, numerose costituzioni cantonali hanno realizzato questo principio in un catalogo sugli obiettivi sociali.

Gli «obiettivi sociali»:

La Costituzione attuale non sancisce obiettivi sociali di sorta, nonostante la funzione sociale sia parte integrante dell'intendimento che abbiamo del nostro Stato. Consacrando gli obiettivi sociali vogliamo esprimere, nella Costituzione stessa, la realtà costituzionale, come vissuta in materia sociale. Pretese concrete nei confronti dello Stato non possono tuttavia essere dedotte dagli obiettivi sociali.

### Articolo 31 AP 95:

<sup>1</sup> Nell'ambito delle loro competenze, Confederazione e Cantoni prendono provvedimenti affinché ognuno:

- a. possa sovvenire al proprio sostentamento con un lavoro scelto liberamente e a condizioni adeguate e sia protetto dalla perdita ingiustificata del posto di lavoro;
- b. ...
- c. benefici della sicurezza sociale e sia assicurato in particolare contro le conseguenze della vecchiaia, dell'invalidità, della malattia, dell'infortunio, della disoccupazione, dell'orfanezza o della vedovanza; la famiglia, la maternità e l'infanzia godono di particolare protezione;
- d. ...
- e. possa istruirsi e perfezionarsi secondo le sue capacità e inclinazioni.

<sup>2</sup> Confederazione e Cantoni realizzano questi scopi in complemento all'iniziativa e alla

responsabilità private, nell'ambito dei mezzi disponibili. La legge determina le condizioni alle quali si possono pretendere prestazioni dallo Stato.

### Articolo 33 D 96:

<sup>1</sup> A complemento dell'iniziativa e della responsabilità private, la Confederazione e i Cantoni, nell'ambito delle loro competenze costituzionali e dei mezzi disponibili, si adoperano affinché:

- a. ognuno sia partecipe della sicurezza sociale e assicurato in particolare contro le conseguenze economiche della vecchiaia, dell'invalidità, della malattia, dell'infortunio, della disoccupazione, della maternità, dell'orfanezza o della vedovanza; la famiglia e l'infanzia godono di particolare protezione;
  - b. ...
  - c. le persone abili al lavoro possano sovvenire al proprio sostentamento con un lavoro a condizioni adeguate;
  - d. ...
  - e. i fanciulli e gli adolescenti nonché le persone in età lavorativa possano istruirsi e perfezionarsi secondo le loro capacità;
  - f. i fanciulli e gli adolescenti vengano incentivati nel loro sviluppo, sicché diventino persone autonome e socialmente responsabili, nonché assistiti nella loro integrazione sociale, culturale e politica.
- <sup>2</sup> Dagli obiettivi sociali non si possono desumere diritti a prestazioni direttamente esigibili dallo Stato. La legge determina a quali condizioni tali prestazioni possono essere pretese.

«Sapere che cosa possa essere considerato come diritto costituzionale materiale e quello che occorre mettere particolarmente in evidenza nel testo costituzionale è però in ultima istanza dipendente anche da valutazione e scelta politiche.»  
(dal messaggio del Consiglio federale)

L'importante conversione subita da questo articolo indica quanto controversa sia l'idea d'iscrivere tali obiettivi sociali. Nella versione del 95, questo articolo ha avuto un'adesione relativamente minima. Fra i grandi partiti, soltanto il PDC l'aveva esplicitamente approvata. Sindacati, PS e altri partiti erano favorevoli, da un canto, all'estensione degli obiettivi sociali e, dall'altro, alla garanzia di diritti sociali supplementari. Mentre il PRD non si opponeva fondamentalmente alla consacrazione degli obiettivi sociali, l'UDC e le organizzazioni padronali ne chiedevano la soppressione. Essi temevano una dinamizzazione dello sviluppo sociale. Il PRD chiedeva che si avesse a sottolineare meglio il carattere complementare dell'attività dello Stato in questo campo. La CdC e certi Cantoni esigevano il completamento della disposizione in modo che apparisse evidente che la stessa non causava nessuna modifica delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Diversi ambienti consultati, segnatamente le associazioni giovanili, volevano che si completasse il catalogo, menzionando gli adolescenti. Sono state presentate numerose altre proposte. Non tutte hanno potuto essere ritenute: la lettura della nuova versione dell'articolo permette però di misurare quanto importanti sono stati gli impulsi trasportati da idee presentate nella discussione popolare.

Esporre il federalismo come vissuto

Tratto caratteristico e manifesto della Svizzera è il suo federalismo ampiamente sviluppato. L'attualizzazione dei rapporti tra Confederazione e Cantoni costituisce un punto centrale dell'aggiornamento.

«Rapporti tra Confederazione e Cantoni»  
Durante questi ultimi 150 anni, il federalismo ha conosciuto, in Svizzera, uno sviluppo dinamico. Anche la messa a giorno di questo capitolo è risultata molto ardua. In occasione della consultazione, i Cantoni non si sono limitati a sollevare questioni di principio o a formulare critiche precise e mirate: essi si sono anche impegnati a trovare, in stretta collaborazione con il DFGP, soluzioni che possano essere attuate nell'ambito del mandato d'aggiornamento. Con il grande impegno di cui hanno dato prova nella procedura di consultazione, i Cantoni hanno dimostrato che i principi del federalismo, come praticato attualmente, non sono più fissati in modo soddisfacente nella vigente Costituzione. L'aggiornamento del diritto attuale è quindi, proprio in questo settore, di grande rilievo.

#### **Articolo 34 D 96:**

«<sup>1</sup> La Confederazione e i Cantoni si aiutano reciprocamente nell'adempimento dei loro compiti. Collaborano e operano in spirito solidale.

<sup>2</sup> Si devono rispetto e assistenza. Si prestano assistenza amministrativa e giudiziaria.

<sup>3</sup> La Confederazione osserva il principio della sussidiarietà.

<sup>4</sup> Le controversie tra i Cantoni o tra i Cantoni e la Confederazione vanno quanto possibile composte in via negoziale o conciliativa.»

#### **Articolo 50 D 96:**

«<sup>1</sup> I Cantoni collaborano alla preparazione delle decisioni di politica estera che tangono le loro competenze o loro interessi essenziali. La Confederazione informa tempestivamente e compiutamente i Cantoni o le loro organizzazioni e li interpella.

<sup>2</sup> Ai pareri dei Cantoni è dato particolare rilievo nei settori che tangono loro competenze. In questi settori i Cantoni collaborano in modo appropriato ai negoziati internazionali.

<sup>3</sup> ...»

A più riprese, nel corso degli ultimi decenni, competenze cantonali sono state esplicitamente trasferite alla Confederazione, nell'ambito di numerose revisioni parziali della Costituzione. La vigente Costituzione invece non rende più adeguatamente conto dei rapporti reali tra Confederazione e Cantoni in materia d'esecuzione dei compiti statali. Tre esempi illustrano tale fenomeno: il principio di sussidiarietà non è sancito dall'odierna Costituzione e neppure lo è il principio della libertà d'assetto dei Cantoni nella trasposizione ed esecuzione del diritto federale. Manca pure il principio della partecipazione dei Cantoni alla politica estera, nonostante lo stesso corrisponda oggi in ampia misura alla pratica. L'aggiornamento permette di ristabilire la necessaria chiarezza nel rapporto Confederazione/Cantoni.

Elemento importante: la libertà economica

Il regime economico liberale è, esattamente come la funzione sociale, un aspetto caratteristico del nostro Stato. Anche la Costituzione aggiornata ha accolto i «principi dell'ordine economico».

– Ad esempio «principi dell'ordinamento economico»

Mentre la Costituzione attuale tratta in due articoli separati i principi dell'ordinamento economico, l'aggiornamento permette non soltanto di completarli e adattarli alle circostanze attuali, ma anche di chiarirne il contenuto e di riassumerli.

### **Articolo 31 Cost.:**

«<sup>1</sup> La libertà di commercio e d'industria è garantita su tutto il territorio della Confederazione, con riserva delle disposizioni restrittive della Costituzione e della legislazione che ne deriva.

<sup>2</sup>...»

### **Articolo 31bis Cost.:**

«<sup>1</sup> Entro i limiti delle sue competenze costituzionali, la Confederazione prende le misure atte ad aumentare il benessere generale e a procurare la sicurezza economica dei cittadini.

<sup>2</sup>...

<sup>3</sup>...

<sup>4</sup>...

<sup>5</sup>...»

### **Articolo 21 AP 95**

«<sup>1</sup> La libertà economica è garantita.

<sup>2</sup> Essa include in particolare la libera scelta della professione e il libero accesso a un'attività economica privata, nonché il loro libero esercizio.

<sup>3</sup> Le deroghe al principio della libera concorrenza devono avere una base nella presente Costituzione.»

**Articolo 75 AP 95:**

«Nel configurare l'ordinamento economico, la Confederazione e i Cantoni si attengono al principio della libera concorrenza. Rimangono salve le deroghe previste dalla presente Costituzione e i diritti di regalia cantonali.»

**Articolo 23 D 96:**

«<sup>1</sup> La libertà economica è garantita.

<sup>2</sup> Essa include in particolare la libera scelta della professione nonché il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio.

**Articolo 85 D 96:**

«<sup>1</sup> La Confederazione e i Cantoni si attengono al principio della libertà economica; provvedono per condizioni quadro favorevoli per l'economia privata.

<sup>2</sup> Tutelano gli interessi dell'economia nazionale e contribuiscono con l'economia privata al benessere e alla sicurezza economica della popolazione.

<sup>3</sup> Deroghe al principio della libertà economica sono ammissibili soltanto se previste della presente Costituzione o fondate su regalie cantonali.

Questo articolo che, in sede di discussione popolare, aveva suscitato numerose reazioni e proposte redazionali, ha dovuto essere rielaborato a fondo. A tale proposito s'è tenuto conto sia dell'obiezione, giusta la quale la componente della funzione sociale dello Stato non era stata sufficientemente considerata nella sezione sull'economia, sia dell'esigenza di menzionare, tra i principi, anche le condizioni quadro dell'economia. Ambedue gli aspetti si ritrovano nel disegno di Costituzione 96, esattamente come il

nuovo termine di «libertà economica», che sostituisce quello, troppo ristretto, di libertà di commercio e d'industria. S'è per contro rinunciato a menzionare il principio della libera concorrenza, viste le critiche sollevate nelle prese di posizione in fase di consultazione.

# Pacchetti di riforma «diritti popolari»: il Popolo si pronuncia sulle decisioni importanti

La partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni politiche ha in Svizzera una lunga tradizione e influisce, in quanto una delle caratteristiche più importanti della Confederazione svizzera, sulla coscienza pubblica del nostro Paese. Senza la partecipazione di Popolo e Cantoni la Svizzera sarebbe impensabile. Contemporaneamente, anche la democrazia diretta deve adattarsi all'evoluzione dei tempi, allo scopo di adempiere la sua funzione anche oggi e domani. Per questa ragione, il Consiglio federale propone una riforma equilibrata dei diritti popolari. La valutazione delle risposte giunte in fase di discussione popolare ha conferma-

to che una chiara maggioranza delle persone consultate approva le riforme.

L'introduzione dei diritti popolari, nel secolo scorso, era sorta dall'idea che il Popolo dovesse poter partecipare direttamente all'adozione delle decisioni politiche essenziali. Le trasformazioni politiche profonde che la Svizzera ha conosciuto da allora, fanno sì che l'uso dei diritti popolari non corrisponde a volte più a questa originale idea. Votiamo troppo spesso, ma non sempre su questioni essenziali e non sempre nel momento giusto. Obiettivo della riforma dei diritti popolari è quindi la necessità d'improntare i

diritti di partecipazione del Popolo sulle sfide attuali del nostro Stato, senza però pregiudicare la sostanza. Ciò significa:

Innovazioni in breve:

- iniziativa popolare generica (100 000 firme)
- referendum in materia amministrativa e finanziaria
- referendum ampliato in materia di trattati internazionali, vincolato alla possibilità di legare l'adozione della legislazione d'esecuzione al decreto d'approvazione di un trattato internazionale
- possibilità di alternative
- votazioni simultanee su due iniziative che abbiano lo stesso oggetto
- diritto d'iniziativa di otto Cantoni
- innalzamento a 150 000 del numero delle firme richieste per l'iniziativa costituzionale e a 100 000 per il referendum facoltativo
- annullamento di iniziative popolari pronunciato dal Tribunale federale

- concentrazione dei diritti popolari all'essenziale
- estensione e raffinamento dei diritti popolari laddove presentino lacune e carenze effettive in materia di partecipazione
- miglioramento delle capacità d'azione e decisione dello Stato (rafforzamento dell'effetto d'iniziativa e riduzione dell'effetto frenante e di veto)
- partecipazione accresciuta del Popolo anche alle decisioni in materia di politica estera ed introduzione di uno strumento atto ad evitare contraddizioni tra referendum su un trattato internazionale e legislazione d'esecuzione relativa.

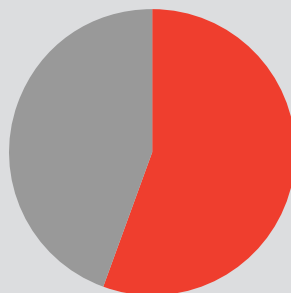
### Innovazioni proposte

Iniziativa popolare generica: una carenza importante del sistema dei diritti popolari consiste nella mancanza di una forma d'iniziativa che sia realizzabile a livello legislativo. Il nuovo strumento proposto può colmare tale lacuna e completare in modo efficace l'iniziativa costituzionale formulata. Questo strumento può essere utilizzato per proporre modificazioni sia a livello costituzionale sia a livello legislativo. Secondo le circostanze, l'Assemblea federale può anche decidere d'agire nelle due sedi contemporaneamente. Essa può, ad esempio, elaborare una norma costituzionale e, se l'iniziativa ha il suo sostegno, preparare contemporaneamente la relativa legge d'esecuzione. Le riforme che si vogliono attuare possono così essere trasposte più rapidamente e più congegnatamente ai diversi livelli. Il Parlamento può anche rendere conforme al diritto internazionale un testo d'iniziativa popolare che vi sarebbe eventualmente contrario. L'iniziativa popolare generica presenta il vantaggio di

adempiere da un canto funzione d'iniziativa legislativa e quella di referendum costruttivo, dall'altro, evitandone però gli importanti inconvenienti. L'iniziativa popolare generica permette anche di modificare in seguito una legge già esistente, definendone concretamente il contenuto. Questo nuovo strumento contribuirà in avvenire ad alleviare chiaramente la Costituzione da disposizioni immeritevoli del testo costituzionale.

Il referendum facoltativo in materia amministrativa e finanziaria: attualmente possiamo votare soltanto sulle leggi. Spesso però le decisioni concrete dell'Assemblea federale, quali la concessione di un'autorizzazione per una centrale nucleare o di un credito finanziario rilevante (ad esempio in materia d'armamento o aiuto allo sviluppo) sono spesso

Strumento flessibile dell'iniziativa popolare generica: la realizzazione è possibile sia a livello costituzionale che a livello legislativo. Essa adempie in ampia misura le funzioni dell'iniziativa legislativa e del referendum costruttivo.



Iniziative popolari riuscite, ancora pendenti (stato: 29.7.96)

- possono essere concretizzate unicamente a livello legislativo (10)
- regolamentazione necessaria a livello costituzionale (8)

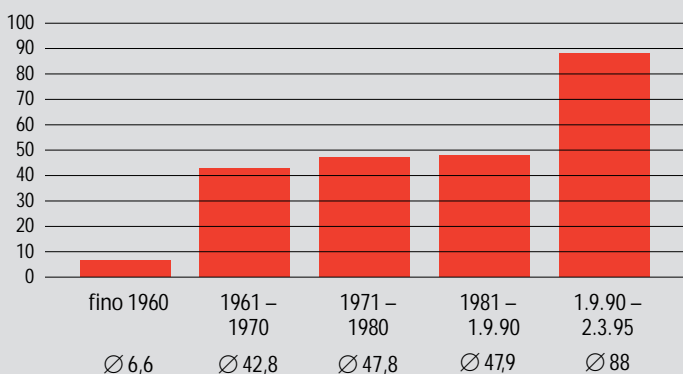
tanto importanti quali la promulgazione di una legge. Siffatte decisioni sono, pure, nella maggior parte dei casi, di grande interesse pubblico. Non è più comprensibile che i cittadini non abbiano a esprimersi direttamente in merito. Con il nuovo referendum in materia amministrativa e finanziaria, è colmata questa lacuna nei diritti di partecipazione del Popolo alle decisioni. Il Popolo deve oggi, ove intenda pronunciarsi su decisioni concrete, segnatamente d'ordine finanziario del Parlamento, «passare» per lo strumento dell'iniziativa popolare. Siffatto modo di procedere può porre delicati problemi di retroattività e d'intervento su decisioni parlamentari adottate validamente.

Referendum facoltativo ampliato in materia di trattati internazionali: questa proposta tiene conto dell'internazionalizzazione crescente del nostro ordine giuridico. La partecipazione del Popolo dev'essere data soprattutto a proposito della questione se la Svizzera debba impegnarsi internazionalmente, e non soltanto – come capita spesso oggi – al momento dell'adozione delle leggi che sono la conseguenza di tale impegno. Per tale ragione è previsto estendere la possibilità di referendum ai trattati che, nella misura in cui tendano a istituire diritti e doveri per i privati, ci obblighino a introdurre, in sede federale, disposizioni legislative. Ma occorrerebbe evitare anche che il Popolo abbia a decidere due volte in merito allo stesso oggetto.

Potrebbe in effetti capitare che il trattato con l'estero sia in effetti accolto, ma che la sua trasposizione a livello nazionale sia respinta. Un siffatto atteggiamento contraddittorio

La «globalizzazione» del mondo richiede al nostro Paese una collaborazione internazionale sempre più intensa. È quanto risulta dall'evoluzione quantitativa dei trattati, bilaterali e multilaterali, conclusi dalla Svizzera con l'estero.

Media dei trattati bilaterali e multilaterali conclusi ogni anno dalla Svizzera



potrebbe nuocere alla tradizionale reputazione, della Svizzera, di fedeltà agli impegni presi.

Presentazione simultanea di due iniziative sullo stesso oggetto: nel corso degli ultimi anni s'è visto moltiplicare il cumulo di iniziative popolari sullo stesso tema, ma con obiettivo politico diametralmente opposto. Esempi attuali sono: i rapporti con l'Europa, la politica in materia di droga, e quella sull'età relativa al diritto alla rendita. Certo: il Consiglio federale può rivolgersi, in un'unico messaggio, all'attenzione del Parlamento in merito alle relative materie. L'Assemblea federale non ha tuttavia la possibilità di preparare un controprogetto «mediatore» relativo alle due iniziative popolari pendenti, poiché le

stesse non possono essere sottoposte lo stesso giorno alla votazione del Popolo. Per questo motivo e per questioni politiche importanti possono quindi trascorrere anni fino a che, dopo numerosi scrutini federali, si possa rilevare quanto i cittadini effettivamente vogliono.

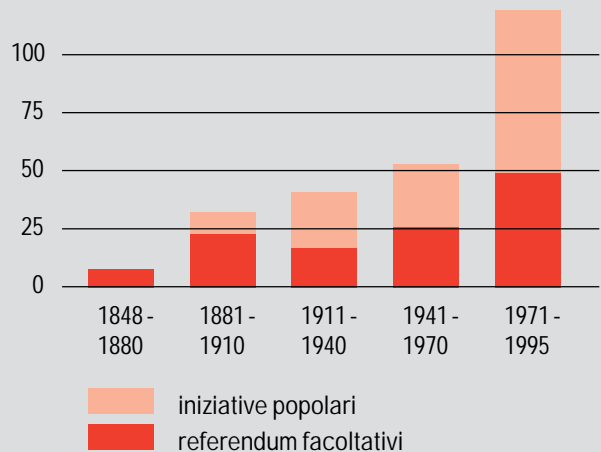
Dichiarazione di nullità di un'iniziativa popolare da parte del Tribunale federale: il Parlamento aveva finora la competenza di pronunciarsi sulla validità di un'iniziativa popolare. Conformemente alla sua natura, il Parlamento decide «politicamente». L'annullamento di un'iniziativa popolare mette in

giuoco, in primo luogo, questioni d'ordine giuridico e non politico. Con la proposta di deferire al Tribunale federale la decisione in materia, si intende liberare l'Assemblea federale da un vero e proprio compito giudiziario.

Tutti i partiti rappresentati in Governo avevano approvato la necessità di riforme in materia di diritti popolari. La proposta d'aumentare il numero delle firme aveva provocato invece reazioni diverse. Il PRD e il PDC aderiscono alla proposta di raddoppiare il numero delle firme richieste a 100 000 per il referendum facoltativo, mentre l'UDC e il PS rifiutarono fundamentalmente l'aumento del numero delle firme. Soltanto il PRD s'era espresso per un aumento moderato del numero delle firme. Le proposte per nuovi elementi nel settore dei diritti popolari, quali l'iniziativa popolare generica o il referendum in materia amministrativa o finanziaria, erano invece accolte favorevolmente. Il PS chiedeva inoltre altri strumenti, quali l'iniziativa legislativa e il referendum costruttivo.

Secondo uno studio dell'università di Friburgo il numero delle firme necessarie per l'esercizio dei diritti popolari s'è ridotto, nel corso degli ultimi 100 anni, dell'80 per cento, per rapporto al numero dei cittadini aventi diritto di voto.

Aumento del numero delle iniziative popolari e dei referendum facoltativi



Possibilità di votazioni alternative: oggi non è possibile sottoporre alternative ai cittadini: essi possono in effetti votare soltanto

Sì o No a proposito di un progetto. Tale ristretta possibilità può risultare insoddisfacente, ove già in sede parlamentare risulti evidente che una legge contiene uno o alcuni articoli fatidici in grado di far fallire tutto un progetto in occasione della votazione popolare. Tale è stato, ad esempio, il caso nel 1988, allorquando il progetto di legge federale sull'organizzazione giudiziaria era stato respinto in votazione popolare, soprattutto in ragione dell'aumento del limite dei valori litigiosi. Ove fosse stata data la possibilità di votazioni alternative – quali propone oggi il Consiglio

federale – sarebbe probabilmente stato accolto il progetto senza aumento del limite dei valori litigiosi.

Innalzamento del numero delle firme: per determinare il numero delle firme necessario, si può in ultima analisi soltanto stabilire una proporzione adeguata tra il numero dei cittadini che appoggiano un'iniziativa popolare o un referendum e l'insieme del corpo elettorale. Allorquando l'iniziativa costituzionale per la revisione totale della Costituzione federale era stata introdotta, nel 1848, i Padri fondatori avevano fissato un quorum di firme di 10% del corpo elettorale globale. La Svizzera contava all'epoca 500 000 cittadini

aventi diritto di voto. Essa conta oggi 4,6 milioni di cittadini elettori. Anche dopo l'aumento del numero delle firme, attuato nel 1977 in seguito all'introduzione del diritto di voto femminile, attualmente sol-

tanto il 2,2% degli aventi diritto di voto possono far riuscire un'iniziativa popolare e l'1,1% un referendum. Il Consiglio federale è convinto che un aumento moderato del numero delle firme richieste permetterà non soltanto di equilibrare qualche po' la rilevante evoluzione demografica, ma anche di attuare una rivalutazione qualitativa dei diritti popolari. In effetti, non la quantità bensì la qualità della consultazione popolare è determinante. Se tutto il corpo elettorale è chiamato alle urne, può anche essere richiesta una certa rappresentatività delle esigenze politiche.

La riforma dei diritti popolari ha ottenuto l'ampio sostegno di numerose organizzazioni e dei privati che hanno partecipato alla consultazione nell'ambito della discussione popolare. Una forte maggioranza ha ammesso la necessità di una riforma dei diritti popolari: il 70% dei privati e il 60% delle organizzazioni hanno ritenuto le riforme equilibrate e solide.

Gli adeguamenti essenziali dopo la discussione popolare

La riforma dei «diritti popolari» è stata favorevolmente accolta in sede di discussione popolare. La stragrande maggioranza dei consultati – Cantoni, partiti e organizzazioni economiche, come pure i privati – ritiene una riforma necessaria e giudiziosa. Punto più contestato, l'aumento del numero delle firme necessarie per iniziativa e referendum.

Sulla base di tali reazioni, il Consiglio federale si attiene alla sua concezione di riforma. I diritti popolari non vanno quindi né estesi né limitati unilateralmente. Al contrario, le

proposte devono tener conto in modo adeguato degli obiettivi fondamentali della riforma, vale a dire del rafforzamento della partecipazione popolare su temi importanti e del miglioramento della capacità decisionale dello Stato.

Referendum facoltativo in materia amministrativa e finanziaria: nella discussione popolare il referendum facoltativo in materia amministrativa e finanziaria ha avuto eco chiaramente positiva. È invece stato valutato in modo controverso l'assetto procedurale di questo diritto popolare. A tale proposito la questione concerne sapere se le decisioni parlamentari debbano essere sottoposte a referendum in base a criteri materiali o in base a norme procedurali. Mancano criteri materiali espliciti e criteri indeterminati, quanti fanno riferimento al contenuto del decreto, vale a dire alla

«portata particolare» o al fatto di prevedere esborsi «nuovi» o «vincolati», sono utili soltanto se sia possibile un susseguente esame giudiziario. Poiché quest'ultimo manca a livello federale, il Consiglio federale favorisce le norme procedurali. Il Parlamento può quindi decidere quali decreti intende sottoporre a referendum.

Il Consiglio federale ha proceduto a un cambiamento importante, fondandosi su una propria nuova valutazione. Non è più una minoranza qualificata del Parlamento a poter sottoporre a referendum facoltativo in materia amministrativa e finanziaria, ma bensì la maggioranza dei votanti delle due Camere. È regola che corrisponde alle norme di maggioranza usuali che reggono le decisioni parlamentari.

Estensione del referendum in materia internazionale:

Il progetto di riforma dei diritti popolari 95, messo in consultazione,

aveva previsto di sottoporre a referendum in materia internazionale tutti i decreti con i quali l'Assemblea federale approva un trattato internazionale che contenga norme di diritto o obblighi a modificare una legge federale. Tale progetto prevedeva però, contemporaneamente, che la legislazione d'applicazione necessaria alla trasposizione di un trattato potesse essere adottata in seguito, senza referendum legislativo. La

relazione sostanziale tra l'estensione delle possibilità di consultazione popolare per le

decisioni di principio e la rispettiva restrizione per la trasposizione dei trattati nel diritto svizzero era al centro della proposta. L'estensione del referendum in materia di trattati internazionali che tiene conto del maggiore rilievo acquistato dall'ordinamento giuridico internazionale ha trovato ampia adesione. 10 Cantoni, 23 partiti, 40 organizzazioni e numerosi privati si sono espressi molto positivamente. Alcune cerchie consultate hanno tuttavia ritenuto la proposta formulata troppo ampia, nel senso che non teneva sufficientemente conto del criterio dell'«importanza». Il disegno di riforma 1996 ha ritenuto l'obiezione e sottopone a referendum soltanto trattati che incaricano il legislatore federale di istituire diritti e obblighi per i privati. Per contro, esplicita critica era stata rivolta alla possibilità di restringere il referendum al piano della legislazione d'applicazione dei trattati. I Cantoni denunciano tra l'altro l'ampiezza troppo estesa del potere discrezionale del Parlamento. Il Consiglio federale

ha tenuto conto di tali obiezioni. La nuova proposta offre una soluzione semplice e trasparente: la legislazione d'esecuzione può essere legata direttamente al decreto

Sulla base delle prese di posizione espresse in sede di discussione popolare, le proposte del progetto di riforma 95 dei diritti popolari sottoposti a consultazione che non dovrebbero subire modificazioni essenziali, sono le seguenti:

- introduzione dell'iniziativa popolare generica
- presentazione di alternative
- votazioni simultanee su due iniziative relative allo stesso oggetto
- annullamento, da parte del Tribunale federale, di un'iniziativa popolare.

d'approvazione di un trattato internazionale e sottoposta a votazione popolare sotto

forma di pacchetto. Se ciò non fosse possibile, vi sopperisce il referendum legislativo abituale.

Innalzamento del numero delle firme: la proposta ha raccolto approvazioni e critiche. Colpisce che molti privati abbiano avuto atteggiamento positivo nei confronti dell'aumento. Singoli consultati che in principio sostenevano un aumento del numero delle firme o, in generale, avevano richiesto un esercizio più arduo dei diritti popolari, avevano proposto soluzioni alternative quali, ad esempio, altri numeri di firme, quote d'approvazione in Parlamento o anche per il Popolo oppure l'accorciamento del termine di raccolta delle firme. Numerosi critici dell'aumento del numero delle firme temevano che soltanto ancora aziende o gruppi d'interesse organizzati e finanziariamente ben dotati fossero ancora in grado di realizzare iniziative e referendum. Il Consiglio federale non ha per nulla l'intenzione di ridurre i diritti popolari. L'aumento diversificato del numero delle firme è sempre posto in relazione con il miglioramento dei diritti di

Un'indagine rappresentativa, attuata da un istituto universitario alla fine della discussione popolare, ha rilevato che l'aumento del numero delle firme richieste per il referendum aveva raccolto maggiori adesioni che non quello richiesto per l'iniziativa. Risultato identico negli ambienti che, in modo generale, avevano criticato qualsiasi aumento del numero delle firme. In relazione alla riforma dei «diritti popolari», risulta da questo studio che l'innovazione globale dei diritti popolari, implicante sia il loro ampliamento, sia restrizioni delle possibilità dei diritti di partecipazione è complessivamente meglio accolta che non la somma delle singole proposte.

partecipazione negli altri settori. Il Consiglio federale non prevede, segnatamente, di escludere gruppi che perseguono scopi ideali dal ricorso ai diritti popolari. Avendo valutato come importanti gli argomenti critici apportati, il Consiglio federale ha modificato la proposta originaria e facilitato l'iniziativa per rapporto al referendum. Per l'iniziativa elaborata è prevista ora soltanto ancora un innalzamento a 150 000 firme, invece del raddoppio previsto in origine a 200 000. Per il referendum saranno in avvenire necessarie 100 000 firme invece di 50 000. Lo stesso numero di firme è necessario anche per l'iniziativa popolare generica, con la quale può essere richiesto un referendum successivo. Il Consiglio federale può così attenersi all'intenzione originaria di allentare l'effetto frenante del referendum a favore della funzione d'iniziativa dei diritti popolari. Differenziare il numero delle firme per referendum, iniziativa popolare generica e iniziativa popolare formulata permette di conservare la funzione dei diritti popolari e di rafforzare la capacità d'azione e decisione dello Stato. Il Consiglio federale ritiene che, considerate nel loro insieme, le proposte di riforma dei diritti popolari formano un pacchetto ragionevole ed equilibrato che propone di accogliere o rigettare in blocco.

## Riforma giudiziaria: assicurare il funzionamento del Tribunale federale

La riforma giudiziaria è avvenuta all'ombra dell'aggiornamento e della riforma dei diritti popolari. Questo fatto è dovuto, in parte, anche alla circostanza che le proposte presentate di riforma hanno trovato nella discussione popolare un alto grado d'accettazione. Il Consiglio federale ha quindi dovuto fare soltanto poche modificazioni materiali. L'obiettivo centrale della riforma giudiziaria è quello di conservare il funzionamento della nostra massima istanza giudiziaria e la qualità della giurisprudenza. Contemporaneamente vanno colmate lacune nella protezione giuridica dei cittadini. La nuova Costituzione d'altro canto, consacra esplicitamente l'indipendenza dei giudici.

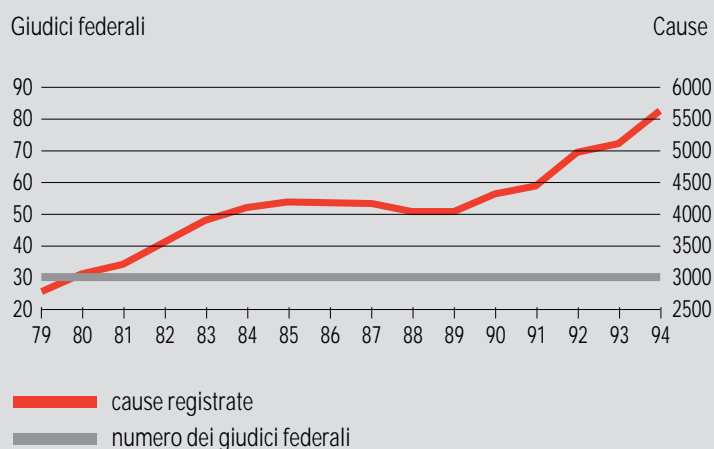
Determinante per lo svolgimento poco controverso della riforma è stato senza dubbio il fatto che, oggi, il bisogno di riforma è di

gran lunga più evidente di quanto non lo fosse ancora pochi anni fa. La necessità di normativa è riconosciuta. La riforma giudiziaria è, a parere generale, urgente.

### Le riforme in breve

– Istituzione di istanze giudiziarie inferiori, supplementari:  
lo sviluppo – a livello federale e cantonale – di istanze inferiori al Tribunale federale intende alleviarlo dalle procedure di prima istanza che gli costano molto tempo.

Evoluzione delle cause trattate dal Tribunale federale a Losanna



– Restrizioni d'accesso al Tribunale federale e garanzia della via giudiziaria: si può alleviare ancor più i compiti della massima istanza giudiziaria svizzera limitando l'accesso al Tribunale federale. Una garanzia generale dei rimedi di diritto deve, in controparte, permettere alla persona interessata di sottoporre, in principio, tutte le controversie in cui è coinvolta, al giudizio di un Tribunale, ove si tratti di questioni fondamentali, oppure se l'esito di un litigio possa avere conseguenze gravi per una delle parti.

– Sviluppo della giurisdizione costituzionale: introduzione della giurisdizione costituzionale nei confronti delle leggi federali e dei decreti federali di obbligatorietà generale, nel quadro dell'applicazione concreta del diritto di rafforzare la protezione dei diritti costituzionali dei privati e del diritto internazionale.

– Unificazione della procedura penale e civile: ogni Cantone dispone di un proprio codice di procedura penale e di un proprio codice di procedura civile. La situazione complica la procedura giudiziaria. Soprattutto lo spezzettamento della procedura penale costituisce un ostacolo nella lotta che si vuole efficace contro la criminalità organizzata e contro il crimine organizzato. È questa la ragione per la quale il Consiglio federale ha proposto, nel progetto 95 di riforma giudiziaria, di unificare la procedura penale nell'insieme della Svizzera e d'armonizzare la procedura civile con disposizioni quadro.

#### **Articolo 64 Cost.:**

«<sup>1</sup> È di competenza federale la legislazione: sulla capacità civile; su tutti i rapporti di diritto relativi al commercio e alla circola-

zione mobiliare (diritto delle obbligazioni, compreso il diritto commerciale e di cambio); sulla proprietà letteraria ed artistica; sulla protezione delle invenzioni applicabili alla industria, compresi i disegni e i modelli; sulla procedura esecutiva per debiti e sui fallimenti.

<sup>2</sup> La Confederazione ha il diritto di far leggi anche nelle altre materie del diritto civile.

<sup>3</sup> L'ordinamento dei tribunali, la procedura giudiziaria e l'amministrazione della giustizia restano di competenza dei Cantoni.»

#### **Articolo 101 AP 95:**

«<sup>1</sup> La legislazione nel campo del diritto civile compete alla Confederazione. (Aggiornamento)

<sup>2</sup> L'organizzazione dei tribunali, la procedura giudiziaria e la giurisprudenza in materia civile sono di competenza dei Cantoni.» (Riforma giudiziaria)

#### **Articolo 113 D 96:**

«<sup>1</sup> La legislazione nel campo del diritto civile compete alla Confederazione.

<sup>2</sup> L'organizzazione dei tribunali, la procedura giudiziaria e l'amministrazione della giustizia in materia civile competono ai Cantoni.

<sup>3</sup> Le sentenze civili passate in giudicato sono esecutorie in tutta la Svizzera.»

La contrapposizione di questi tre articoli mostra in modo esemplare quali amplificazioni e chiarimenti apporta la riforma giudiziaria accompagnata dall'aggiornamento. I Cantoni che pure avevano atteggiamento positivo nei confronti dell'intera riforma giudiziaria volevano, in questo articolo che li concerne in modo assolutamente diretto, andare addirittura più lontano che non il progetto 95 di Costituzione. Essi esigono non sol-

tanto un'armonizzazione, ma bensì l'unificazione della procedura civile. Le nuove proposte in sede di riforma ne tengono conto. I partiti rappresentati in Governo si sono pure mostrati favorevoli alla riforma giudiziaria. Il PRD aveva fatto qualche riserva per il controllo delle norme in materia di diritto internazionale. PDC e UDC erano rimasti nella linea della riforma proposta. Il PS era l'unico scettico. Fra le associazioni economiche al vertice avevano

pure dominato i pareri favorevoli. Soltanto l'Unione svizzera delle arti e mestieri aveva espresso riserve e rifiutava, in particolare, l'estensione della giurisdizione costituzionale. L'USS e la CNG sostenevano l'orientamento generale della riforma, criticandone tuttavia alcuni punti. La grande maggioranza dei partecipanti alla consulta-

zione ritiene che la limitazione dell'accesso al Tribunale federale fosse giustificato. Alcuni esigevano tuttavia che le restrizioni fossero fissate con misura e riserbo.

Giurisdizione costituzionale limitata:  
l'estensione della giurisdizione costituziona-

le costituisce un elemento importante della riforma giudiziaria. Secondo il diritto attualmente in vigore, il Tribunale federale è obbligato ad applicare una decisione anticostituzionale (allorquando sia fondata su una legge federale o un decreto federale di obbligatorietà generale). Non può intervenire allorquando l'Assemblea federale adotta leggi o decreti federali di obbligatorietà generale che violino la Costituzione o il diritto

internazionale. L'attuale divieto di controllo delle norme era stato introdotto nel secolo scorso, quando la Confederazione aveva ancora poche competenze e si temeva una violazione dei diritti del cittadino, soprattutto da parte dei Cantoni: da questa situazione consegue l'elaborazione di una giurisdizione costituzionale completa nei confronti degli atti cantonali. La situazione attuale non è soddisfacente, né per gli amministrati, né per il Tribunale federale. La proposta di sviluppare moderatamente la giurisdizione costituzionale – a differenza del sistema di controllo astratto delle norme – come esiste in

Germania e negli Stati Uniti d'America – nell'ambito dell'applicazione concreta del diritto, tendendo conto della nostra tradizione di separazione dei poteri, era stata accolta favorevolmente. Anche a questo proposito sembra quindi giunto il momento della riforma.

### **Nuovo articolo sulla giurisdizione costituzionale (controllo normativo)**

#### **Articolo 178 D 96:**

«<sup>1</sup> In connessione con un atto d'applicazione, il Tribunale federale esamina se una legge federale o un decreto federale di obbligatorietà generale viola diritti costituzionali o il diritto internazionale.

<sup>2</sup> Su istanza di un Cantone e in connessione con un atto d'applicazione, esamina se una legge federale o un decreto federale di obbligatorietà generale viola le competenze cantonali garantite dalla Costituzione.

<sup>3</sup> Decide in quale misura la legge federale o il decreto federale debba essere applicato.

<sup>4</sup> Per altro, né il Tribunale federale né un'altra autorità possono rifiutarsi di applicare una legge federale, un decreto federale di obbligatorietà generale o il diritto internazionale.»

# Tappe della riforma della Costituzione

1987

L'Assemblea federale decide la revisione totale della Costituzione federale e incarica il Consiglio federale di aggiornare il vigente diritto costituzionale.

1994

Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati sostengono la mozione Meier che esige una nuova Costituzione federale per il 1998, anno del 150.mo anniversario.

1994

Riprendono i lavori per la riforma della Costituzione sotto la direzione del consigliere federale Koller.

Giugno 1995

Pubblicazione del progetto di Costituzione 1995 e avvio della consultazione ampliata (discussione popolare).

Febbraio 1996

Conclusione della discussione popolare.

Giugno 1996

Valutazione della discussione popolare e pubblicazione dei risultati.

Novembre 1996

Il Consiglio federale licenzia il messaggio (tre decreti federali).

La riforma della Costituzione federale è presentata al Parlamento.

1997–1998

Deliberazioni delle commissioni nonché in Consiglio nazionale e in Consiglio degli Stati

1998

Decisione del Parlamento sulla riforma della Costituzione federale

1998/1999

Votazione (i) popolare (i)

*Opuscoli ed esemplari del disegno di Costituzione sono disponibili a titolo gratuito all'indirizzo seguente: Ufficio centrale federale del materiale e degli stampati, 3000 Berna. Numero: 407.822 it (allegare per cortesia un'etichetta autocollante indirizzata al vostro nome).*

**Preambolo, Disegno di Costituzione 96 (D96):**

«In nome di Dio Onnipotente!

Il Popolo svizzero e i Cantoni,

Risoluti a rinnovare l'alleanza confederale,  
Al fine di preservare la libertà, l'indipendenza e la pace  
in spirito di solidarietà e di apertura sul mondo,

Determinati a vivere la loro molteplicità  
nell'unità, con tolleranza e rispetto reciproci,

Consci delle loro responsabilità verso le generazioni future,  
si sono dati la presente Costituzione:»

**Preambolo vigente, dell'anno 1874:**

«In nome di Dio Onnipotente!

La Confederazione Svizzera,  
allo scopo di rassodare la lega dei Confe-  
derati, di mantenere ed accrescere l'unità, la  
forza e l'onore della Nazione Svizzera, ha  
adottato la Costituzione federale seguente:»