

03.033

**Messaggio
concernente la garanzia federale alla costituzione
del Cantone di Vaud**

del 30 aprile 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale semplice concernente il conferimento della garanzia federale alla costituzione del Cantone di Vaud.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

30 aprile 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

In virtù dell'articolo 51 capoverso 1 della Costituzione federale ogni Cantone si dà una costituzione democratica. La costituzione cantonale richiede l'approvazione del popolo e deve poter essere riveduta qualora la maggioranza dei cittadini lo richieda. Secondo il capoverso 2 di detto articolo le costituzioni cantonali devono ottenere la garanzia federale. Tale garanzia è accordata se la costituzione cantonale in questione non è contraria al diritto federale. Alle costituzioni cantonali che soddisfano queste condizioni la garanzia federale dev'essere accordata; per contro, se le disattendono la garanzia dev'essere negata

Nella votazione popolare del 22 settembre 2002, gli elettori del Cantone di Vaud hanno adottato la revisione totale della costituzione cantonale. La nuova costituzione è una carta fondamentale moderna sia dal profilo formale sia da quello materiale; presenta una sistematica chiara e il testo è adeguato alle realtà economiche e sociali dei nostri tempi. Essa è caratterizzata anche dalle seguenti innovazioni materiali, che fanno della revisione più di un mero intervento cosmetico: passaggio dalla legislatura da quattro a cinque anni, creazione di una Corte costituzionale e di una Corte dei conti, introduzione del freno all'indebitamento, promozione delle fusioni dei Comuni, riduzione del numero dei distretti, concessione – a livello comunale – del diritto di voto e di eleggibilità agli stranieri stabiliti da dieci anni in Svizzera e da tre anni nel Cantone nonché il riconoscimento della comunità israelita quale istituzione d'interesse pubblico. Infine, la nuova costituzione contiene un catalogo molto dettagliato di diritti fondamentali riconosciuti ai cittadini e introduce una lista relativamente lunga di compiti a carico dello Stato e dei Comuni.

Dall'analisi effettuata è emerso che tutti gli articoli della nuova costituzione adempiono le condizioni per il conferimento della garanzia federale. Il messaggio tratta pertanto unicamente le disposizioni che hanno attinenza diretta con materie disciplinate dal diritto federale.

Messaggio

1 Cenni storici sulla revisione totale

Nella votazione popolare del 7 giugno 1998, gli elettori del Cantone di Vaud hanno accettato il principio di una revisione totale della costituzione cantonale del 1° marzo 1885 e hanno deciso di affidare la revisione a un'Assemblea costituente. Il 7 febbraio 1999, i Vodesi ne hanno eletto i 180 membri. Dal settembre 1999 al giugno 2000, sei commissioni tematiche – composte ognuna da 30 membri – hanno elaborato le proposte di base. Dopo aver esaminato le proposte delle commissioni tematiche l'Assemblea costituente ha elaborato un avamprogetto che nell'estate 2001 è stato sottoposto a un'ampia consultazione popolare. Dal novembre 2001, l'Assemblea costituente ha lavorato alla redazione del progetto finale e, il 17 maggio 2002, ha adottato il progetto finale di nuova costituzione con 135 sì contro 16 no e 10 astensioni. Dopo tre anni di lavori l'Assemblea costituente ha in tal modo svolto il mandato che le era stato affidato dal Popolo. Il 22 settembre 2002, il testo della nuova costituzione è infine stato approvato dal Popolo del Cantone di Vaud con 87 099 sì contro 68 775 no.

Con lettera dell'11 novembre 2002, il Consiglio di Stato del Cantone di Vaud ha chiesto la garanzia federale.

2 Struttura e contenuto della costituzione

La nuova costituzione intende definire i principi essenziali di funzionamento e di organizzazione dello Stato nonché i principali compiti dei poteri pubblici del Cantone. Adeguata alle esigenze della nostra epoca, essa precisa – in modo strutturato e in un linguaggio comprensibile ai cittadini – i diritti fondamentali delle persone, i compiti e le responsabilità dello Stato e dei Comuni nonché l'organizzazione delle istituzioni. Paragonata alla costituzione del 1885, la nuova carta fondamentale ha subito ben più di un semplice intervento cosmetico. In alcuni settori la nuova costituzione reca una serie d'innovazioni che possiamo riassumere come segue:

- per quanto concerne il Gran Consiglio e il Consiglio di Stato, segnaliamo in particolare che i loro membri saranno d'ora in poi eletti per cinque anni (art. 92 e 113 cpv. 1); il Consiglio di Stato designerà pure per cinque anni il presidente incaricato di assicurare la coerenza dell'azione governativa (art. 115); nessuno dei membri del governo potrà simultaneamente essere eletto nelle Camere federali (art. 90 cpv. 2) e infine gli obiettivi del Consiglio di Stato saranno iscritti in un programma di legislatura vincolante per i suoi membri (art. 119);

- per quanto riguarda le autorità giudiziarie, occorre menzionare innanzitutto l’istituzione di una Corte costituzionale incaricata principalmente di controllare la conformità delle norme cantonali al diritto di rango superiore (art. 136); l’attuale Tribunale amministrativo farà d’ora in avanti parte integrante del Tribunale cantonale e i giudici cantonali avranno la possibilità di esprimere pareri divergenti nelle sentenze e nelle decisioni (art. 134);
- la mediazione è doppiamente riconosciuta : sul piano amministrativo, il servizio di mediazione amministrativa – instaurato da qualche anno a titolo sperimentale – sarà diretto da un mediatore parlamentare, mentre sul piano privato, lo Stato potrà incoraggiare la mediazione (art. 43);
- è stata creata una Corte dei conti che ha l’incarico di controllare in tutta indipendenza che le finanze pubbliche siano gestite in modo regolare, efficace e conforme alla legge (art. 166);
- la nuova costituzione introduce un meccanismo destinato a contenere l’indebitamento dello Stato impedendogli di adottare, per quanto possibile, un bilancio d’esercizio equilibrato (art. 164);
- essa garantisce l’esistenza e il territorio dei Comuni (art. 137 cpv. 2) e promuove, segnatamente mediante misure finanziarie, le fusioni di Comuni (art. 151); si esclude tuttavia l’imposizione di fusioni da parte dello Stato senza l’accordo degli elettori dei Comuni interessati (art. 154);
- essa prevede, entro dieci anni dall’entrata in vigore, di ridurre il numero dei distretti – attualmente 19 – a un numero compreso tra 8 e 12 (disp. trans. dell’art. 158);
- il diritto di voto e l’eleggibilità a livello comunale sono concessi agli stranieri domiciliati nel Comune, residenti legalmente in Svizzera da almeno dieci anni e nel Cantone da almeno tre (art. 142 cpv. 1 lett. b);
- la naturalizzazione degli stranieri, che lo Stato e i Comuni devono facilitare, è d’ora in avanti sottoposta a una procedura rapida e gratuita (art. 69);
- un regime di assicurazione maternità sarà istituito al più tardi entro tre anni dall’entrata in vigore della nuova costituzione, sempre che l’assicurazione per la maternità federale di cui all’articolo 116 capoverso 3 della Costituzione federale non venga adottata nel frattempo (art. 64 cpv. 1 e relative disp. trans.);
- la comunità israelita è riconosciuta come un’istituzione di interesse pubblico (art. 171);
- è istituito il principio di una perequazione finanziaria intercomunale, al fine di attenuare le diversità dei Comuni in materia di capacità finanziaria (art. 168 cpv. 2);

- prendere provvedimenti volti ad assicurare l'autonomia e l'integrazione dei disabili è d'ora in avanti considerato un compito sociale a carico dello Stato e dei Comuni (art. 61 cpv. 2);
- la nuova costituzione garantisce la libertà di scelta di modi di vita in comune diversi dal matrimonio (art. 14 cpv. 2).

Contrariamente a quella vecchia, la nuova costituzione comprende un preambolo che ne traduce lo spirito e stabilisce una linea di condotta per lo Stato. I 180 articoli che seguono sono divisi in dieci titoli: disposizioni e principi generali, diritti fondamentali, compiti e responsabilità dello Stato e dei Comuni, Popolo, autorità cantonali, regime finanziario, chiese e comunità religiose, revisione della costituzione e disposizioni transitorie e finali.

Il *titolo primo* (art. 1–8) definisce il Cantone di Vaud, la sua forma, la sua struttura, gli stemmi, la lingua ufficiale, la capitale del Cantone, enumera gli scopi e i principi dello Stato e dei Comuni, descrive i principi dell'attività dello Stato di diritto e getta il principio della responsabilità individuale.

Il *titolo secondo* (art. 9–38) contiene un catalogo molto completo dei diritti fondamentali e si conclude con una disposizione sulle condizioni per la loro restrizione.

Il *titolo terzo* (art. 39–73) è consacrato ai compiti e alle responsabilità dello Stato e dei Comuni. Stabilisce innanzitutto i principi generali per l'esecuzione dei compiti e in seguito precisa i diversi compiti pubblici ricollegandoli agli ambiti seguenti: giustizia, mediazione e sicurezza; insegnamento e formazione; patrimonio culturale e naturale, ambiente, cultura e sport; pianificazione del territorio, energia, trasporti e comunicazione; economia; politica sociale e sanità pubblica; integrazione degli stranieri e naturalizzazione; vita associativa e volontariato; aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo; prospettive; responsabilità dello Stato e dei Comuni.

Il *titolo quarto* (art. 74–88) concerne il Popolo e disciplina i diritti politici. Esso determina gli elettori del Cantone e stabilisce le loro competenze elettorali. Disciplina inoltre il diritto d'iniziativa e di referendum popolari nonché le procedure su cui si fondano. Una migliore partecipazione dei giovani alla vita pubblica è in particolare assicurata dall'istituzione di una commissione di giovani; il ruolo dei partiti è riconosciuto.

Il *titolo quinto* (art. 89–136) enuncia espressamente il principio della separazione dei poteri, prevede i casi d'incompatibilità e disciplina la composizione, l'organizzazione e le competenze del parlamento (Gran Consiglio), del governo (Consiglio di Stato) e delle autorità giudiziarie, in particolare del Tribunale cantonale e della sua nuova sezione, la Corte costituzionale.

Il *titolo sesto* (art. 137–160) contiene i fondamenti dell'organizzazione politica dei Comuni e consacra il principio della loro vigilanza. In particolare esso garantisce l'esistenza dei Comuni e incoraggia la collaborazione intercomunale. Esso costituisce infine la base della divisione territoriale del Cantone e dei distretti.

Il *titolo settimo* (art. 161–168) tratta del regime delle finanze. Prescrive che ogni spesa necessita di una base legale, che la gestione delle finanze deve essere sobria ed efficace e che il budget d’esercizio deve essere equilibrato. Esso istituisce inoltre una Corte dei conti incaricata del controllo della gestione delle finanze pubbliche. Stabilisce infine i principi che disciplinano il prelievo di imposte e iscrive nella costituzione il principio della perequazione finanziaria intercomunale.

Il *titolo ottavo* (art. 169–172) riconosce la Chiesa evangelica e la Chiesa cattolica romana quali istituzioni di diritto pubblico e assicura loro i mezzi necessari al compimento della loro missione al servizio dell’insieme della popolazione del Cantone. Esso riconosce inoltre la comunità israelita quale istituzione d’interesse pubblico, consentendo la concessione dello stesso statuto ad altre comunità religiose.

Il *titolo nono* (art. 173–174) incorpora le disposizioni relative alla revisione totale e parziale della costituzione.

Il *titolo decimo* (art. 175–180), infine, contiene le disposizioni transitorie e finali.

3 Condizioni necessarie per la concessione della garanzia

3.1 In generale

In virtù dell’articolo 51 capoverso 1 della Costituzione federale ogni Cantone si dà una costituzione democratica. La costituzione cantonale richiede l’approvazione del popolo e deve poter essere riveduta qualora la maggioranza dei cittadini lo richieda. Secondo il capoverso 2 di detto articolo, le costituzioni cantonali devono ottenere la garanzia federale. Tale garanzia è accordata se la costituzione cantonale in questione non è contraria al diritto federale. Alle costituzioni cantonali che soddisfano queste condizioni la garanzia federale dev’essere accordata; per contro, se le disattendono la garanzia dev’essere negata.

3.2 Accettazione da parte del popolo

La nuova costituzione è stata sottoposta a votazione popolare il 22 settembre 2002 ed è stata approvata a larga maggioranza dagli elettori del Cantone di Vaud (cfr. n. 1).

L’articolo 51 capoverso 1 della Costituzione federale che pone l’esigenza dell’approvazione della costituzione da parte dei cittadini è quindi pienamente rispettato.

3.3

Revisione

Gli articoli 173 e 174, in combinato disposto con l'articolo 74 e con gli articoli 78–82 della nuova costituzione, disciplinano le procedure di revisione costituzionale. La revisione totale o parziale della costituzione cantonale può essere chiesta sia dal Gran Consiglio sia dal Popolo (art. 173 cpv. 1 e 174 cpv. 1). Ai sensi dell'articolo 79 capoverso 2 della nuova costituzione, un dato numero di elettori può chiedere la revisione della costituzione: 18 000 firme per la revisione totale e 12 000 per la revisione parziale. Spetta quindi ai cittadini modificare liberamente la costituzione cantonale ai sensi dell'articolo 51 capoverso 1 della Costituzione federale.

3.4

Costituzione democratica

Una costituzione cantonale adempie le condizioni di democraticità se prevede un parlamento eletto dal Popolo e rispetta il principio della separazione dei poteri (FF 1997 I 205). In virtù dell'articolo 39 capoverso 1 della Costituzione federale, la regolamentazione dell'esercizio dei diritti politici a livello cantonale e comunale rientra nella competenza dei Cantoni; nell'esercizio di questa competenza sono tuttavia tenuti a rispettare talune regole materiali federali e, in particolare, il principio dell'uguaglianza sancita dall'articolo 8 della Costituzione federale nonché la nozione materiale del diritto di voto universale e uguagliario (FF 2001 2359; Ulrich Häfelin/Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5^a ed., Zurigo 2001, n. 1016). Riguardo al principio della separazione dei poteri, i Cantoni dispongono di un ampio margine di manovra dato che la modalità di concretizzazione nel loro diritto costituzionale rientra nell'ambito della loro competenza (FF 1995 I 1812).

Gli articoli 77 capoverso 1 lettera a e 93 capoverso 1 della nuova costituzione prevedono che i membri del Gran Consiglio sono eletti dal Popolo, ossia da tutte le persone titolari di diritti politici ai sensi dell'articolo 74 della nuova costituzione. Tale disposizione accorda il diritto di voto in materia cantonale agli Svizzeri domiciliati nel Cantone che hanno compiuto 18 anni e che non sono interdetti per infermità o debolezza mentali (cpv. 1). La stessa disposizione obbliga inoltre il legislatore a prevedere una procedura semplice che consenta alla persona interdetta per infermità o debolezza mentale di fornire la prova della sua capacità di discernimento e di essere in tal modo reintegrata nel corpo elettorale (cpv. 2).

L'articolo 74 capoverso 1 della nuova costituzione corrisponde alla soluzione consacrata in quasi tutte le costituzioni cantonali, praticamente calcata sull'articolo 39 capoverso 3 della Costituzione federale, il quale stabilisce che nessuno può esercitare diritti politici in più di un Cantone. Infine l'articolo 74 capoverso 2 della nuova costituzione, nella misura in cui esprime l'idea che l'incapacità di discernimento ai sensi dell'articolo 369 del Codice civile (RS 210) non implichi necessariamente un'incapacità di giudicare razionalmente gli affari pubblici, è conforme al principio del divieto di discriminazione contemplato nell'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale.

Fra i diritti politici conferiti dalla nuova costituzione agli elettori vodesi in materia cantonale vanno menzionati, oltre al diritto di eleggere i membri del Gran Consiglio (art. 77 cpv. 1 lett. a e 93 cpv. 1), il diritto di eleggere i membri del Consiglio di Stato (art. 77 cpv. 1 lett. b e 114 cpv. 1) e i rappresentanti del Cantone di Vaud al Consiglio degli Stati (art. 77 cpv. 1 lett. c), il diritto d'iniziativa costituzionale e legislativa (art. 78 lett. a e b) e il diritto di referendum obbligatorio (art. 83) e facoltativo (art. 84).

Per quanto concerne la regolamentazione dell'organizzazione delle autorità del Cantone di Vaud risultante dagli articoli 89 e seguenti della nuova costituzione (cfr. a tal proposito anche il n. 3.5.5), va riconosciuto che quest'ultima rispetta il principio della separazione dei poteri, il quale è d'altronde espressamente menzionato (cfr. art. 89 cpv. 1).

L'articolo 51 capoverso 1 della Costituzione federale, che impone ai Cantoni di dotarsi di una costituzione democratica, è quindi rispettato.

3.5 Conformità con il diritto federale

3.5.1 Considerazioni generali

Quando si esamina la conformità con il diritto federale di una costituzione cantonale che ha subito una revisione totale con l'insieme del diritto federale, si pone un problema in particolare; mentre la costituzione cantonale è volta a porre stabilmente in vigore per decenni una normativa fondamentale, il diritto federale è infatti in continua e rapida evoluzione (soprattutto a livello di legge). Non è escluso quindi che la portata di talune disposizioni che beneficiano della garanzia federale divengano prive d'oggetto entro qualche anno o abbiano una portata limitata a seguito di una modifica ulteriore del diritto federale.

Un Cantone non può disciplinare un settore di competenza esclusiva della Confederazione. Per contro, può svolgere compiti compresi in una competenza federale concorrente e non limitata ai principi allorché la Confederazione non l'abbia interamente utilizzata. In questo caso però le norme costituzionali cantonali, esaminate alla luce del diritto federale, hanno una portata più limitata di quanto potrebbe far supporre la loro formulazione. Tuttavia, esse devono ottenere la garanzia federale nella misura in cui interpretate conformemente al diritto federale rientrano in una competenza cantonale residua.

3.5.2 Struttura del Cantone

La nuova costituzione riconosce quali entità territoriali del Cantone i distretti e i Comuni (art. 1 cpv. 5, 137 cpv. 2 e 158 cpv. 1 primo per.). Anche se essa non delimita i territori dei distretti e dei Comuni né ne stabilisce il numero (art. 158 cpv. 1 secondo per.), la nuova costituzione garantisce espressamente l'esistenza dell'istituzione comunale in quanto tale (art. 137 cpv. 2) e prevede che, entro dieci anni

dalla sua entrata in vigore, i distretti dovranno passare a un numero compreso tra otto e dodici (art. 179 n. 5 disp. trans. dell'art. 158). Inoltre essa esclude segnatamente l'imposizione di fusioni ai Comuni (art. 151 cpv. 4, e 154) ma prevede che, se necessario allo svolgimento di taluni compiti dei Comuni o a una ripartizione equa dei compiti tra Comuni, possa essere prescritta una collaborazione intercomunale (art. 155 cpv. 3). L'autonomia dei Comuni è espressamente iscritta nella costituzione (art. 139); i compiti dei Comuni sono quelli attribuiti loro dalla costituzione e dalla legge e quelli affidati loro dallo Stato; esso affida infatti ai Comuni i compiti che a suo avviso questi ultimi possono svolgere meglio di lui (art. 138). La costituzione cantonale istituisce inoltre una perequazione finanziaria intercomunale volta ad attenuare le ineguaglianze del carico fiscale dovute alle differenze della capacità contributiva tra i Comuni (art. 168 cpv. 2). Essa stabilisce anche le esigenze minime dell'organizzazione politica dei Comuni (art. 141 segg.), prevedendo segnatamente che i membri delle loro autorità legislative (consiglio comunale o consiglio generale) ed esecutive (municipalità) saranno elette dal corpo elettorale (art. 144 cpv. 1 e 149 cpv. 1). Infine, essa sottopone i Comuni alla vigilanza del Cantone che dovrà controllare che le loro attività siano conformi alla legge (art. 140).

Tutte queste norme discendono dalla competenza cantonale in materia organizzativa e non contengono elementi contrari al diritto federale materiale.

3.5.3 Diritti fondamentali

Secondo la dottrina e la giurisprudenza, i diritti fondamentali garantiti dalle costituzioni cantonali hanno una portata autonoma nella misura in cui accordano una protezione più ampia di quella accordata dal diritto federale (Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Diritto costituzionale svizzero*, vol. II: I diritti fondamentali, Berna 2000 p. 40 seg.; Vincent Martenet, *L'autonomie constitutionnelle des cantons*, Basilea 1999 p. 420 seg.; DTF 121 I 267/269; 119 Ia 53/55). I Cantoni possono quindi tutelare gli stessi diritti garantiti dalla Confederazione o andare oltre, ma la garanzia federale verrà negata se una norma cantonale espressa e coercitiva accordasse una protezione meno estesa di quella concessa dalla Confederazione mediante i suoi diritti costituzionali scritti e non scritti.

Su alcuni punti, la nuova costituzione del Cantone di Vaud va oltre il diritto federale. Nessuna delle sue disposizioni accorda invece una protezione inferiore a quella prevista da tale diritto. Occorre sottolineare a tal proposito che, anche se l'articolo 27 capoverso 3 della nuova costituzione menziona unicamente l'assistenza giudiziaria, va da sé che deve essere compreso, se del caso, anche il gratuito patrocinio; in definitiva tale articolo offre pertanto una protezione identica a quella dell'articolo 29 capoverso 3 della Costituzione federale. Possiamo concludere che nulla si oppone al conferimento della garanzia federale.

La maggior parte dei diritti fondamentali previsti negli articoli 9 e seguenti della nuova costituzione cantonale corrispondono a quelli ancorati nella Costituzione federale, cui si ispirano ampiamente e rispetto alla quale presentano spesso semplicemente differenze a livello di redazione. A tal proposito fanno eccezione l'articolo 15 capoverso 2, nella misura in cui i diritti che vi sono garantiti corrispondono a quelli previsti nella legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1) e l'articolo 27 capoverso 2 in cui il diritto per le persone che partecipano a una procedura di ricevere una decisione motivata è tratto dalla giurisprudenza del Tribunale federale, il quale lo ha dedotto a sua volta dal diritto costituzionale di essere sentito (cfr. DTF 124 II 149, 122 IV 14). Infine, le disposizioni che seguono vanno oltre la protezione concessa dal diritto federale, in particolare:

- l'articolo 17 capoverso 2 lettera c garantisce il diritto di consultare i documenti ufficiali senza dover giustificare un interesse particolare, ma tuttavia a condizione che nessun interesse preponderante pubblico o privato vi si opponga (diritto all'informazione)¹;
- l'articolo 27 capoverso 2 riconosce alle parti a una qualsivoglia procedura il diritto di ricevere una decisione che indichi gli eventuali rimedi giuridici. Secondo il Tribunale federale (DTF 98 Ib 337), tale indicazione non risulta dal diritto costituzionale federale;
- l'articolo 30 capoverso 3 stabilisce che ogni persona incarcerata deve essere tradotta entro 24 ore davanti a un'autorità giudiziaria. Il diritto federale non fissa invece una durata precisa (cfr. art. 31 cpv. 3 primo per. della Costituzione federale dove si esige che la traduzione davanti al giudice avvenga «prontamente»; cfr. anche DTF 119 Ia 232 segg. in cui il Tribunale federale – ammettendo che il diritto della persona incarcerata a titolo preventivo di essere tradotta prontamente davanti al giudice è rispettato se il giudice istruttore la sente entro un termine di 22 ore dopo l'arresto – non esclude che una durata superiore a 24 ore possa anche essere considerata conforme a detto diritto);
- l'articolo 30 capoverso 5 garantisce la riparazione del pregiudizio a chiunque abbia subito ingiustamente una privazione della libertà. In una decisione del 12 novembre 1997 (pubblicata in: SJ 1998 333 segg.), il Tribunale federale ha nondimeno lasciato intendere che l'indennità per la privazione ingiustificata della libertà in futuro potrebbe eventualmente essere oggetto di una garanzia specifica del diritto costituzionale non scritto (cfr. SJ 1998 340 segg., consid. 5);
- l'articolo 31 capoverso 2 riconosce a chiunque indirizzi una petizione a un'autorità legislativa o esecutiva il diritto di esigere che tale autorità esamini la petizione e fornisca una risposta. L'articolo 33 capoverso 2 della Costituzione federale si limita invece a obbligare le autorità a prendere conoscenza delle petizioni senza tuttavia costringerle a rispondere;

¹ Si prevede di riconoscere tale diritto anche a livello federale (cfr. il disegno di legge sulla trasparenza dell'amministrazione, FF 2003 1783).

- l'articolo 33 prevede espressamente che ogni persona bisognosa ha diritto a un alloggio d'emergenza adeguato. Tale disposizione precisa e amplia la portata dell'articolo 12 della Costituzione federale, che disciplina il diritto all'aiuto in situazioni di bisogno; tale diritto si limita a garantire uno standard minimo per l'insieme della Svizzera, mentre la nuova disposizione vodese gli conferisce una portata più ampia; essa fa nascere il diritto a una prestazione materiale dello Stato, sotto forma di un «alloggio di emergenza adeguato» e non semplicemente di un tetto o di un ricovero;
- l'articolo 35 garantisce il diritto di ogni donna alla sicurezza materiale prima e dopo il parto. In talune situazioni, tale disposizione potrebbe fondare il diritto a prestazioni che vanno oltre l'articolo 116 capoverso 3 della Costituzione federale, in particolare per quanto concerne il periodo precedente il parto;
- l'articolo 36 riconosce il diritto a un'educazione e a un insegnamento che favoriscano lo sviluppo delle potenzialità dei fanciulli e la loro integrazione sociale. Tale disposizione fonda il diritto a una prestazione statale che va oltre il diritto a una sufficiente istruzione scolastica di base previsto nell'articolo 62 capoverso lettera d della Costituzione federale. Con la riserva della sua deducibilità in giudizio, la nuova disposizione garantisce pertanto un diritto generale all'educazione e all'insegnamento;
- l'articolo 37 prevede che le persone sprovviste di risorse personali o familiari necessarie alla prima formazione professionale riconosciuta hanno diritto a un aiuto da parte dello Stato.

Inoltre gli articoli 14 capoverso 2, 34 capoverso 2, e 36 capoverso 3 necessitano di una breve spiegazione per quanto concerne il loro rapporto con il diritto federale. L'articolo 14 capoverso 2 garantisce, oltre al diritto al matrimonio e alla famiglia, il diritto a un'altra forma di vita comune. Il divieto di far subire una discriminazione a una persona a causa del suo modo di vita è contemplato e dedotto direttamente dall'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale. Conformemente all'articolo 122 capoverso 1 della Costituzione federale, la Confederazione legifera nel campo del diritto civile; tale norma della costituzione cantonale non può pertanto esplicare i suoi effetti sulle relazioni diritto civile delle coppie non sposate, né estendere gli effetti del matrimonio al concubinato o alle coppie omosessuali. Essa potrebbe invece avere effetti, per esempio sull'esercizio dei diritti della personalità (Jörg Paul Müller, in: Walter Kälin/Urs Bolz, [éd.], *Manuel de droit constitutionnel bernois*, Berna 1995, pag. 39 seg.) o sulle imposte sulle successioni (Bernhard Pulver, *L'union libre, Droit actuel e réformes nécessaires*, Losanna 1999, pag. 210).

Per quanto concerne l'articolo 36 capoverso 3, che tratta della libertà di scelta dell'insegnamento², la libertà di scelta dell'insegnamento si riferisce alla scelta di iscrivere i figli in una scuola pubblica o in una privata. In virtù dell'articolo 62 capoverso 2 della Costituzione federale tale scelta si limita però alle scuole private situate nel Cantone e che forniscono un insegnamento di base posto sotto la vigilanza dello Stato (FF 1997 I 259). Riconoscendo espressamente tale scelta, l'articolo 36

² Nel diritto federale, tale libertà di scelta deriva dalla libertà personale, garantita dall'articolo 10 capoverso 2 della Costituzione federale.

capoverso 3 implica anche che il Cantone di Vaud non potrà introdurre un monopolio di Stato nell'ambito scolastico senza modificare in tal senso la costituzione cantonale (FF 2002 1702). Inoltre da tale capoverso, in virtù della sistematica della costituzione cantonale, non è possibile evincere il riconoscimento di una libertà dell'insegnamento a favore delle istituzioni scolastiche o degli insegnanti della scuola dell'obbligo e degli allievi. Questa è infatti garantita dall'articolo 19 ma è riservata all'insegnamento e alla ricerca scientifici; detto articolo ha lo stesso contenuto dell'articolo 20 della Costituzione federale (Christoph Meyer/Felix Hafner, in: Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 20 BV, Rz. 3).

Infine, l'articolo 34 capoverso 2 garantisce il diritto di morire nella dignità. Tale diritto, che consente anche di esercitare una certa influenza sul momento della propria morte, è parte della libertà personale, ma non incorpora tuttavia il diritto di beneficiare dell'eutanasia attiva; questa è infatti disciplinata dal Codice penale (Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3^e édition, Berne 1999, pag. 59 seg.).

3.5.4 **Compiti pubblici**

Secondo gli articoli 3 e 43 della Costituzione federale, i Cantoni esercitano tutte le competenze non delegate alla Confederazione. Pertanto il diritto federale non esige che le legislazioni cantonali abbiano una base espressa nella costituzione del Cantone. La maggior parte dei Cantoni ha così rinunciato a un'enumerazione esauriente dei compiti pubblici e della rispettiva legislazione nella propria costituzione. La costituzione del Cantone di Vaud segue invece l'esempio delle costituzioni dei Cantoni di Berna, Uri, Soletta e di Glarona (RS 131.212, 131.214, 131.221 e 131.217) che, per ragioni di chiarezza, di sicurezza del diritto e di ripartizione delle competenze tra Cantoni e Comuni, contengono un catalogo dettagliato dei compiti assegnati allo Stato e ai Comuni. Tale catalogo di compiti pubblici si rivolge in realtà al legislatore che dovrà trasporli mediante leggi rispettando i limiti stabiliti dal diritto federale. Essenzialmente, il catalogo enuncia in primo luogo i principali ambiti d'intervento dello Stato e dei Comuni: giustizia, mediazione e sicurezza; insegnamento e formazione; patrimonio culturale e naturale, ambiente, cultura e sport; pianificazione del territorio (art. 42–55). In seguito definisce la politica pubblica in vari settori: energia, trasporti e comunicazione; economia; politica sociale e sanità pubblica (art. 56–67). A tal proposito occorre rilevare l'introduzione di un regime d'assicurazione maternità cantonale che dovrà essere istituito al più tardi entro tre anni dall'entrata in vigore della nuova costituzione, sempre che l'assicurazione per la maternità federale di cui all'articolo 116 capoverso 3 della Costituzione federale non venga adottata nel frattempo (art. 64 cpv. 1 e relative disp. trans.). Va inoltre segnalato che l'aiuto sociale è in linea di massima non rimborsabile (art. 60 lett. b). Il catalogo prescrive infine misure volte a favorire l'integrazione degli stranieri, il rafforzamento della vita associativa e del volontariato nonché l'aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo (art. 68–71).

Il titolo terzo della costituzione del Cantone di Vaud non implica nessuna contraddizione con il diritto federale, anche se le disposizioni di tale titolo menzionano taluni ambiti che si sovrappongono alle competenze della Confederazione, per esempio in materia di sostegno alla ricerca scientifica (art. 48), di protezione dell'ambiente (art. 52), di promozione dello sport (art. 54) nonché di protezione dei consumatori (art. 66). Infatti, anche nei settori in cui la Confederazione ha legiferato, i Cantoni conservano importanti compiti esecutivi e competenze residue; la menzione di tali compiti può inoltre essere giustificata dal fatto che la costituzione svolge anche una funzione informativa. Per quanto concerne le competenze cantonali, il costituente del Cantone di Vaud ha scelto di garantire un certo numero di compiti a livello costituzionale, come per esempio l'assistenza prescolare e parascolare (art. 63 cpv. 2), la fornitura di un alloggio adeguato a condizioni ragionevoli (art. 67 cpv. 1) o la facilitazione del volontariato e la formazione di volontari (art. 70 cpv. 4).

Infine, la nuova costituzione del Cantone di Vaud comprende anche una disposizione generale sugli scopi dello Stato (art. 6), che comprende pure argomenti quali la preservazione delle basi fisiche della vita e la conservazione duratura delle risorse naturali (cpv. 1 lett. c), la salvaguardia degli interessi delle generazioni future (cpv. 1 lett. d), il riconoscimento della famiglia quale elemento di base della società (cpv. 2 lett. d) o ancora la rappresentazione equilibrata delle donne e degli uomini in seno alle autorità (cpv. 2 lett. e). In realtà, una siffatta disposizione si limita a fissare al Cantone linee direttrici per l'attuazione della sua azione politica. L'esame della conformità al diritto federale di tale disposizione costituzionale – fondato sulle stesse regole dell'esame dei diritti fondamentali cantonali (cfr. n. 3.5.3) o dei compiti pubblici cantonali – non ha rivelato contraddizioni.

3.5.5 Organizzazione delle autorità e procedura

Le norme sulla composizione, le attribuzioni e l'organizzazione delle autorità cantonali e comunali nonché le procedure previste per le loro attività tengono sufficientemente conto delle esigenze del diritto federale.

Le condizioni di eleggibilità alle autorità cantonali non sono previste nella costituzione, la quale affida al legislatore il compito di definirle (art. 75 e 76 cpv. 1). Per quanto concerne le disposizioni relative alla vita pubblica, l'articolo 86 capoverso 3 prevede che i partiti politici vigilino sull'attuazione del principio dell'equa rappresentazione di donne e uomini. Tale disposizione concreta uno degli scopi dello Stato menzionati nell'articolo 6 capoverso 2 lettera e. Essa impone ai partiti politici un obbligo di rango costituzionale, che dovrà essere concretato in una base legale cantonale. A seconda dell'applicazione, tale obbligo – avente lo scopo di garantire le pari opportunità (art. 8 cpv. 3 secondo per. Cost.) – è suscettibile di limitare la libertà di voto e di elezione nonché la libertà d'associazione di cui dispongono i partiti (art. 23 cpv. 1) se, per esempio, le liste esclusivamente maschili fossero vietate, nonché di ledere l'uguaglianza tra uomo e donna (art. 8 cpv. 3 primo per. Cost.). Il conflitto tra il mandato legislativo e i diversi diritti fondamentali dovrà

essere regolamentato dal legislatore cantonale, conformemente al principio della concordanza pratica e dell'interpretazione armoniosa della Costituzione federale, mediante una ponderazione degli interessi e tenendo in considerazione il principio della proporzionalità³.

Il principio della separazione dei poteri è sancito espressamente dall'articolo 89 capoverso 1 ed è concretato dalle regole dell'incompatibilità delle funzioni (art. 90) e dalla ripartizione delle competenze tra il Gran Consiglio, il Consiglio di Stato e le autorità giudiziarie (art. 91 segg., 112 segg. e 126 segg.).

La nuova costituzione del Cantone di Vaud introduce diverse disposizioni volte a rafforzare il potere del Gran Consiglio e a migliorarne il funzionamento: si tratta segnatamente della riduzione del numero dei deputati da 180 a 150 e dell'aumento della legislatura da quattro a cinque anni (art. 92), il quale è pure previsto per quanto concerne il Consiglio di Stato (art. 113 cpv. 1). Essa introduce inoltre varie misure volte a migliorare la coerenza dell'attività del Consiglio di Stato: la nomina da parte di quest'ultimo di un presidente per la durata della legislatura (art. 115) e l'iscrizione degli obiettivi del Consiglio di Stato in un programma di legislatura vincolante per i suoi membri (art. 119). Infine, per quanto concerne l'ordine giudiziario, la costituzione cantonale prevede due importanti innovazioni: da un lato, quale sezione del Tribunale cantonale, l'istituzione di una Corte costituzionale incaricata del controllo della conformità delle norme cantonali al diritto di rango superiore (art. 136), ossia la costituzione stessa, il diritto federale e quello internazionale e, dall'altro, la riunione del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo.

Per quanto concerne la procedura legislativa, le disposizioni che conferiscono al Gran Consiglio – con riserva del referendum facoltativo (art. 84) od obbligatorio (art. 83) – la competenza di adottare leggi e decreti e di approvare i trattati cantonali e intercantonali che esulano dalla competenza esclusiva del Consiglio di Stato (art. 103 e 121), soddisfano le esigenze democratiche dell'articolo 51 capoverso 1 primo periodo della Costituzione federale. Per quanto riguarda la delimitazione delle competenze tra il Gran Consiglio e il Consiglio di Stato, va segnalato che il primo ha il compito di emanare regole generali e astratte di durata indeterminata sotto forma di leggi e gli altri atti sotto forma di decreti (art. 110 cpv. 1), mentre il secondo può emanare regole di diritto soltanto nella misura in cui la legge o la costituzione lo autorizzano; quest'ultimo deve inoltre emanare le disposizioni necessarie all'esecuzione delle leggi e dei decreti (art. 120 cpv. 2).

Le diverse norme organizzative della costituzione del Cantone di Vaud sono conformi alla competenza cantonale in materia organizzativa (art. 3 e 39 cpv. 1 Cost.) e non violano altre disposizioni del diritto federale.

³ Cfr. il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 27 agosto 1998, Iniziativa parlamentare. Quote minime per le candidature femminili alle elezioni del Consiglio nazionale, FF 1998 3747 seg., in particolare 3752 nonché DTF 123 I 157.

3.6

Riassunto

La costituzione del Cantone di Vaud del 14 aprile 2003 adempie le condizioni dell'articolo 51 capoverso 2 secondo periodo della Costituzione federale; pertanto deve esserle conferita la garanzia federale.

4

Costituzionalità

In virtù degli articoli 51 e 172 capoverso 2 della Costituzione federale, l'Assemblea federale è competente per conferire la garanzia federale alle costituzioni cantonali.