

04.087

**Messaggio
concernente il conferimento della garanzia federale alla
Costituzione del Cantone di Friburgo**

del 22 dicembre 2004

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 Friburgo.

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

22 dicembre 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

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 deve essere accordata; per contro, se le disattendono, la garanzia deve essere negata.

Nella votazione popolare del 16 maggio 2004 gli elettori del Cantone di Friburgo hanno approvato 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 una formulazione giuridicamente più comprensibile e adeguata alle realtà economiche e sociali del nostro tempo. Essa è caratterizzata anche da alcune innovazioni materiali che fanno della revisione più di un semplice intervento cosmetico: introduzione della mozione popolare, sostegno della maternità e della politica familiare, riduzione dell'effettivo del Gran Consiglio, creazione di un organo di mediazione e di un Consiglio della magistratura, elezione dei giudici per una durata indeterminata e diritto di veto del Gran Consiglio opponibile alle ordinanze governative. Infine, la nuova costituzione comprende, oltre a un elenco relativamente lungo dei compiti che lo Stato e i Comuni dovranno adempiere, anche un catalogo dettagliato dei diritti fondamentali riconosciuti ai privati.

Dall'analisi effettuata è emerso che tutte le disposizioni 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 13 giugno 1999 gli elettori del Cantone di Friburgo hanno accettato il principio di una revisione totale della Costituzione cantonale del 7 maggio 1857; a tal fine hanno deciso di affidare i lavori di revisione ad un'Assemblea costituente. Il 12 marzo 2000 il popolo friburghese ha proceduto all'elezione di 130 membri della Costituente. Tra febbraio e dicembre 2001 sono state elaborate 400 tesi da commissioni tematiche. Dopo l'adozione del progetto preliminare in seduta plenaria, è stata organizzata una vasta procedura di consultazione. Il 30 gennaio 2004 la Costituente ha accettato il progetto con 97 voti contro 21 e 2 astensioni. Il testo della nuova costituzione cantonale è stato successivamente approvato dal popolo friburghese il 16 maggio 2004 con 44 863 sì contro 32 446 no.

Con lettera del 2 giugno 2004 la Cancelleria di Stato del Cantone di Friburgo ha chiesto la garanzia federale.

2 Struttura e contenuto della Costituzione

La nuova costituzione è redatta in maniera strutturata e in un linguaggio chiaro e comprensibile per i cittadini. Essa rafforza la democrazia e ridefinisce il funzionamento delle istituzioni. Rispetto a quella del 1857, la nuova Carta fondamentale ha subito ben più di un semplice intervento cosmetico. Le innovazioni più significative si possono riassumere come segue:

- la disposizione concernente le lingue, adottata nel 1990, è completata dalla promozione del bilinguismo, basato sul principio della territorialità in conformità della Costituzione federale e sulla possibilità, per un Comune a minoranza linguistica autoctona importante, di avere due lingue ufficiali (art. 6 cpv. 2–4);
- tra le finalità dello Stato consacra la famiglia in quanto comunità di base della società e la coesione cantonale nel rispetto della diversità culturale (art. 3 lett. c, f);
- sono riconosciuti nuovi diritti fondamentali: la libertà di rivolgersi a un'autorità cantonale nella lingua ufficiale di propria scelta (art. 17), la libertà di scegliere un'altra forma di vita in comune diversa dal matrimonio e, per le coppie omosessuali, quella di registrare l'unione domestica (art. 14 cpv. 1 e 2), il diritto all'informazione (art. 19 cpv. 2) e il diritto, per gli autori di una petizione, di ottenere una risposta motivata dall'autorità interpellata (art. 25 secondo periodo);
- tra i diritti sociali, la nuova Carta fondamentale instaura un diritto alla sicurezza materiale prima e dopo il parto per le madri che svolgono o meno un'attività lucrativa (art. 33);
- è modificata la composizione del corpo elettorale nel senso che ne faranno parte anche gli Svizzeri all'estero con diritto di cittadinanza cantonale o che sono stati domiciliati nel Cantone (art. 39 cpv. 1 lett. b);

- è accordato il diritto di voto e di eleggibilità a livello comunale agli stranieri che beneficiano di un'autorizzazione di dimora e sono domiciliati nel Cantone da almeno cinque anni (art. 48 cpv. 1 lett. b e 131 cpv. 1);
- è introdotta, a livello cantonale, la mozione popolare (art. 47);
- la famiglia è al centro di numerosi compiti pubblici : una politica familiare globale tale da consentire ai genitori di conciliare la vita professionale e quella familiare, il versamento di assegni familiari per ciascuno figlio, a prescindere dallo statuto salariale dei genitori come anche l'organizzazione di un'accoglienza della prima infanzia (art. 59 cpv. 2 e 60 cpv. 1–3);
- è precisato che la prima lingua straniera insegnata sarà d'ora innanzi l'altra lingua ufficiale (art. 64 cpv. 3);
- è istituito un regime di assicurazione maternità a livello cantonale sempre che non esista già a livello federale (art. 33 cpv. 2 e art. 148);
- per quanto concerne le autorità cantonali, le innovazioni più importanti sono la riduzione del numero dei deputati al Gran Consiglio, da 130 a 110, avvicinandosi alla media cantonale svizzera (art. 95 cpv. 1) come anche l'istituzione, in ambito amministrativo, di un organo di mediazione autonomo (art. 119);
- per quanto concerne la giustizia, sono da rilevare tre cambiamenti importanti: la fusione del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo (art. 123 cpv. 3 e 124 cpv. 1), l'istituzione di un Consiglio della magistratura, autorità di sorveglianza indipendente dal potere giudiziario (art. 125–128) e l'elezione dei giudici per una durata indeterminata (art. 121 cpv. 2);
- l'importanza della società civile è riconosciuta attraverso l'appoggio delle organizzazioni che sono in particolare le associazioni e i partiti politici (art. 137–139).

Contrariamente al vecchio testo, la nuova costituzione cantonale comprende un preambolo che ne traduce i valori fondamentali. I 153 articoli che seguono sono suddivisi in 11 titoli che elencano successivamente le disposizioni generali, i diritti fondamentali e gli obiettivi sociali, i diritti politici, i compiti pubblici, il regime delle finanze, le autorità comunali e cantonali, i Comuni e la struttura territoriale, la società civile, le Chiese e le comunità religiose, la revisione della costituzione e le disposizioni finali.

Il *titolo I* (art. 1–7) definisce il Cantone di Friburgo, il territorio, la capitale e lo stemma del Cantone, enumera gli scopi (otto in totale) e i principi dello Stato, i rapporti esterni, dedica un articolo alle lingue ufficiali e menziona i doveri delle persone e delle collettività pubbliche.

Il *titolo II* (art. 8–38) stabilisce un catalogo dettagliato dei diritti fondamentali e dei diritti sociali e termina con una disposizione sul campo di applicazione e le condizioni della loro restrizione.

Il *titolo III* (art. 39–51) disciplina i diritti politici a livello cantonale e comunale. A livello cantonale definisce gli aventi diritto al voto e regola le elezioni, l'iniziativa popolare e il referendum come anche la mozione popolare. A livello comunale, definisce i parimenti gli aventi diritto al voto e regola le elezioni e

gli altri diritti politici. Pune infine la base costituzionale per le associazioni intercomunali.

Il *titolo IV* (art. 52–80) è dedicato ai compiti pubblici. Fissa in primo luogo i principi generali e li precisa applicandoli ai settori seguenti: sicurezza materiale, economia, famiglia, giovani, relazioni tra le generazioni, persone vulnerabili e dipendenti, formazione, sanità, stranieri, aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo, ambiente e territorio, sicurezza e ordine pubblico, approvvigionamento idrico ed energetico, trasporti e comunicazioni, cultura, sport e tempo libero.

Il *titolo V* (art. 81–84) concerne l'ordinamento finanziario. Pune i principi che regolano il prelievo delle imposte. La gestione finanziaria deve rispondere ai principi d'economia e d'equilibrio del bilancio. Garantisce l'indipendenza dell'organo incaricato della sorveglianza delle finanze statali e comunali.

Il *titolo VI* (art. 85–128) consacra espressamente, nelle disposizioni generali, il principio della separazione dei poteri, fissa le norme d'eleggibilità, il dovere di informazione delle autorità, la libertà di parola e l'immunità dei membri del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato, crea la base della responsabilità delle autorità, descrive la forma dei loro atti e disciplina la delega delle competenze. Fissa il ruolo, la composizione e l'elezione, l'organizzazione e le competenze del Parlamento (Gran Consiglio), del Governo (Consiglio di Stato) e delle autorità giudiziarie, in particolare del nuovo Consiglio della magistratura.

Il *titolo VII* (art. 129–136) descrive il ruolo, lo statuto e i compiti dei Comuni e predispone le basi dell'organizzazione politica dei Comuni. Consacra la perequazione finanziaria a questo livello del federalismo. Pune parimenti i principi generali in materia di fusione dei Comuni e promuove la collaborazione intercomunale. Infine, costituisce la base della divisione territoriale del Cantone in distretti amministrativi.

Il *titolo VIII* (art. 137–139) concerne la società civile. Dopo avere posto alcuni principi tratta delle associazioni e dei partiti politici.

Il *titolo IX* (art. 140–143) accorda uno statuto di diritto pubblico alle Chiese cattolica romana ed Evangelica riformata, e consente ad altre religioni di fruire di prerogative di diritto pubblico o di dotarsi di uno statuto di diritto pubblico.

Il *titolo X* (art. 144 e 145) comprende le disposizioni relative alla revisione totale e parziale della costituzione.

Il *titolo XI* (art. 146–153) contiene le disposizioni finali.

3 Condizioni necessarie al conferimento della garanzia

3.1 In generale

In virtù dell'articolo 51 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.) 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 deve essere accordata; per contro, se le disattende, la garanzia deve essere negata.

3.2 Accettazione da parte del popolo

La nuova costituzione cantonale è stata sottoposta a votazione popolare il 16 maggio 2004. Gli elettori del Cantone di Friburgo hanno approvato a larga maggioranza la nuova costituzione (cfr. n. 1).

L'art. 51 capoverso 1 Cost. che pone l'esigenza dell'approvazione da parte dei cittadini è quindi pienamente rispettato.

3.3 Revisione

Gli articoli 144 e 145 in connessione con gli articoli 41 lettera a e 42-44, della nuova Costituzione cantonale, 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. 144 cpv. 1 e 145 cpv. 1). Secondo l'articolo 42 capoverso 2 della nuova Costituzione, 6000 aventi diritto di voto possono chiedere una revisione parziale o totale della costituzione. 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 il rispetto del principio della separazione dei poteri (FF 1997 I 205). In virtù dell'articolo 39 capoverso 1 Cost., la regolamentazione dell'esercizio dei diritti politici da parte del popolo compete, a livello cantonale, ai Cantoni; nell'esercizio di questa competenza sono tuttavia tenuti a rispettare talune regole materiali federali e, in particolare, il principio dell'uguaglianza sancito dall'articolo 8 Cost. nonché la nozione materiale del diritto di voto universale e ugualitario (FF 2001 2189; Ulrich Häfelin/Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5a ed., Zurigo 2001, n. 1016). Quanto al principio della separazione dei poteri, i Cantoni dispongono di un ampio margine di manovra dato che la modalità di concretazione nel loro diritto costituzionale rientra nell'ambito della loro competenza (FF 1995 I 1812).

Gli articoli 40 capoverso 1 e 95 capoverso 2 della nuova costituzione cantonale prevedono che i membri del Gran Consiglio e loro supplenti vengano eletti dagli aventi diritto di voto ossia da tutte le persone in grado di esercitare i diritti politici come definiti nell'articolo 39 capoverso 1 della medesima. Tale disposizione accorda il diritto di voto in materia cantonale a tutte le persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno di età e che sono domiciliate nel Cantone, come anche agli Svizzeri all'estero con diritto di cittadinanza cantonale o sono stati domiciliati nel Cantone. La regolamentazione dell'esclusione dal diritto di voto è disciplinata dalla legge.

L'articolo 39 capoverso 1 della nuova costituzione corrisponde alla soluzione sancita in quasi tutte le costituzioni cantonali e praticamente dettata dall'articolo 39 capoverso 3 Cost. secondo cui nessuno può esercitare i diritti politici in più di un Cantone.

Fra i diritti politici che la nuova costituzione cantonale conferisce agli elettori friburghesi in materia cantonale è il caso di menzionare, oltre al diritto di eleggere i membri del Gran Consiglio (art. 40 cpv. 1 e 95 cpv. 2), il diritto di eleggere i membri del Consiglio di Stato (art. 40 cpv. 1 e 106 cpv. 2) e i rappresentanti del Cantone di Friburgo al Consiglio degli Stati (art. 40 cpv. 1), il diritto di iniziativa costituzionale e legislativa (art. 41 lett. a–b) come anche il diritto di referendum obbligatorio (art. 45) e facoltativo (art. 46).

Per quanto concerne la regolamentazione dell'organizzazione delle autorità del Cantone di Friburgo, come stabilito negli articoli 85 e seguenti della nuova costituzione (cfr. in merito infra n. 3.5.5) è giocoforza riconoscere che soddisfa appieno il principio della separazione dei poteri peraltro espressamente menzionato (cfr. art. 85).

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

Uno dei problemi che sorge quando si esamina la conformità con il diritto federale di una costituzione cantonale che ha subito una revisione totale, risiede nella difficoltà nel confrontare un atto cantonale volto a porre stabilmente in vigore per decenni una normativa fondamentale con l'insieme del diritto federale il quale invece è, almeno parzialmente, in continua e rapida evoluzione. È dunque possibile che la portata di talune disposizioni che beneficino della garanzia federale divengano prive di oggetto entro un breve lasso di tempo 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. Le norme costituzionali cantonali riguardanti ambiti in cui la Confederazione non ha esaurito le proprie competenze e che possono essere interpretate conformemente al diritto federale devono ottenere la garanzia federale.

3.5.2 Struttura del Cantone

La nuova costituzione riconosce come entità territoriali i Comuni e i distretti amministrativi (art. 129 e 136 cpv. 1). Anche se non delimita il territorio dei distretti amministrativi e dei Comuni e non ne fissa il numero (art. 158 cpv. 1, 2° periodo), la nuova costituzione garantisce espressamente l'esistenza dell'istituzione comunale in quanto tale (art. 129 cpv. 2, 1° periodo). Essa consente parimenti alle associazioni comunali di invocare l'autonomia comunale nei loro ambiti di competenza (art. 129 cpv. 2, 2° periodo) offrendo così la possibilità di creare un ulteriore livello intermedio fra i Cantoni e i Comuni (Vincent Martenet: *L'autonomia costituzionale dei Cantoni*, Basilea/Ginevra/Monaco 1999 p. 269). Inoltre essa consente di imporre una fusione ai Comuni qualora lo esigano gli interessi comunali, regionali o cantonali (art. 135 cpv. 4). L'autonomia comunale è espressamente sancita nella costituzione

cantonale (art. 129 cpv. 2) I Comuni adempiono i compiti assegnati loro dalla costituzione e dalla legislazione federale o cantonale (art. 130 cpv. 1). Non da ultimo la costituzione cantonale istituisce una perequazione finanziaria intercomunale destinata ad attenuare l'ineguaglianza delle capacità finanziarie dei Comuni (art. 133). Essa fissa anche le esigenze minime dell'organizzazione politica dei Comuni (art. 131), prevedendo parimenti il rispetto della separazione dei poteri (art. 85 applicabile mediante rinvio dell'art. 131 cpv. 3) precisando che gli organi comunali sono l'assemblea comunale o il consiglio generale e il consiglio comunale (art. 131 cpv. 2). Infine, istituisce una sorveglianza del Consiglio di Stato sull'attività delle autorità comunali (art. 115).

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 (Denise Buser, *Kantonales Staatsrecht, Eine Einführung für Studium und Praxis*, Basilea / Ginevra / Monaco 2004, p. 430 seg.; Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II: *Les droits fondamentaux*, Berna 2000, p. 40 seg.; Vincent Martenet, *L'autonomie constitutionnelle des cantons*, Basilea / Ginevra / Monaco 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 verrebbe 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 taluni punti la nuova costituzione friburghese va oltre i limiti garantiti dal diritto federale. Nessuna di tali disposizioni per contro accorda una protezione meno estesa di quella del diritto federale.

Il nuovo testo costituzionale distingue formalmente i diritti fondamentali e i diritti sociali (Titolo II). La maggior parte di essi hanno riscontro nella Costituzione federale da cui si ispira ampiamente e rispetto alla quale presentano sovente poche modifiche d'ordine essenzialmente redazionale.

Le disposizioni qui di seguito vanno oltre la protezione concessa dal diritto federale:

- L'articolo 19 capoverso 2 secondo periodo riconosce il diritto di consultare gli atti ufficiali senza dover fornire la prova di un interesse particolare, sempre che interessi superiori o privati non vi si oppongano (diritto all'informazione)¹.
- L'articolo 25 secondo periodo garantisce il diritto a tutti coloro che presentano una petizione, di ottenere una risposta motivata dall'autorità interpellata. L'articolo 33 capoverso 2 Cost. si limita per contro a chiedere alle autorità di prendere nota delle petizioni, senza tuttavia costringerle a rispondervi.

¹ Si prevede di riconoscere tale diritti anche a livello federale (cfr. Disegno di legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione; FF 2004 6435).

Il catalogo dei diritti fondamentali della nuova costituzione cantonale e i diritti sociali contemplano un certo numero di finalità sociali, destinate al legislatore e presuppongono un suo intervento. Si tratta, ad esempio, dell'introduzione di un regime di assicurazione maternità cantonale, complementare al congedo maternità da poco votato dal popolo svizzero a livello federale (art. 33 cpv. 2 e 148 cpv. 3).

Peraltro, l'articolo 14 capoversi 1 e 2 e l'articolo 33 capoverso 1, richiedono un breve chiarimento quanto alla loro relazione con il diritto federale:

- L'articolo 14 capoverso 1 garantisce, oltre al diritto al matrimonio e alla famiglia, il diritto ad 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 Cost., la Confederazione legifera nell'ambito del diritto civile; tale norma cantonale non può pertanto esplicitare i suoi effetti sulle relazioni di diritto civile delle coppie non sposate né estendere gli effetti del matrimonio al concubinato o alle coppie omosessuali. Essa potrebbe invece avere effetti, ad esempio, sull'esercizio dei diritti della personalità (Jörg Paul Müller, in: Walter Kälin/Urs Bolz, [ed.], *Manuel de droit constitutionnel bernois*, Berna 1995 p. 39 seg.) o sulle imposte sulla successione (Bernhard Pulver, *L'union libre, Droit actuel et réformes nécessaires*, Losanna 1999, p. 210). Il capoverso 2 di questa disposizione garantisce agli omosessuali di poter registrare la loro unione domestica. Il Parlamento federale ha adottato il 18 giugno 2004 la legge federale sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (LUD, FF 2004 2755). Se tale legge entrerà in vigore, la disposizione cantonale in questione perderà in gran parte la sua ragione d'essere.
- L'articolo 33 capoverso, 1 analogo all'articolo 35 della Costituzione vodese, garantisce il diritto alla sicurezza materiale prima e dopo il parto per le madri che svolgono o meno un'attività lucrativa. Si tratta in questo caso di tutelare la maternità compensando con misure positive le differenze biologiche. In talune situazioni siffatta disposizione potrebbe dare diritto a prestazioni che vanno oltre l'articolo 116 capoverso 3 Cost. in particolare per quanto concerne il periodo precedente il parto.

3.5.4 **Compiti pubblici e finalità dello Stato**

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 cantionali abbiano una base espressa nella costituzione del Cantone. La maggior parte dei Cantoni ha così rinunciato a un'elencazione esauriente dei compiti pubblici e della rispettiva legislazione nella propria costituzione. La costituzione del Cantone di Friburgo segue l'esempio delle costituzioni dei Cantoni di Berna, Uri, Soletta, Glarona, Vaud e Grigioni (RS 131.212, 131.214, 131.221, 131.217, 131.231 e 131.226) che per ragioni di chiarezza, di certezza 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 è destinato in realtà al legislatore che dovrà trasporli mediante leggi rispettando i limiti stabiliti dal diritto federale. Essenzialmente, il catalogo enuncia tre principi: adempimento dei compiti, ripartizione dei compiti tra Stato e Comuni, adempimento

dei compiti ad opera di terzi (art. 52–54). Esso definisce i principali settori di intervento dello Stato e dei Comuni : sicurezza materiale, economia, famiglia, giovani, relazioni tra generazioni, persone vulnerabili e dipendenti, formazione, sanità, stranieri, aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo, ambiente e territorio, sicurezza e ordine pubblico, approvvigionamento energetico e idrico, trasporti e comunicazioni, cultura, sport e tempo libero (art. 55–80).

La soluzione contenuta nel IV capitolo della Costituzione friburghese non contrasta con il diritto federale anche se le disposizioni ivi menzionate si sovrappongono alla sfera di competenza della Confederazione, ad esempio in materia di tutela dell'ambiente (art. 71). Infatti, anche nei settori in cui la Confederazione ha legiferato, ai Cantoni rimangono importanti compiti d'esecuzione e competenze residue; l'elenco di questi compiti può inoltre giustificarsi qualora la costituzione cantonale adempia una funzione informativa. Per quanto concerne le competenze cantonali il costituente friburghese ha deciso di ancorare nella costituzione cantonale un certo numero di compiti come ad esempio la tutela delle famiglie nella loro diversità (art. 59 cpv. 1) o la promozione della formazione degli adulti (art. 66).

Infine, la nuova costituzione del Cantone di Friburgo comprende parimenti una disposizione generale sugli scopi dello Stato (art. 3) includendovi le preoccupazioni più disparate, come il riconoscimento e il sostegno delle famiglie quale elemento di base della società (cpv. 1 lett. c), la giustizia (cpv. 1 lett. d) o la coesione cantonale nel rispetto della diversità culturale (cpv. 1 lett. f). Una siffatta disposizione si limita in realtà a fissare al Cantone le linee direttive nell'attuazione della sua azione politica. L'analisi della conformità con il diritto federale di queste diverse disposizioni cantonali – fondata sulle stesse regole per l'esame dei diritti fondamentali cantonali (cfr. n. 3.5.3) o dei compiti pubblici dei Cantoni – non ha rivelato nulla di contrario al diritto federale.

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 come membri delle autorità cantonali sono previste nella Costituzione friburghese (art. 86 e 39 cpv. 1).

Il principio della separazione dei poteri è espressamente ancorato nell'articolo 85 ed è applicabile mediante regole di incompatibilità di funzione (art. 87) come anche mediante la ripartizione delle competenze tra il Gran Consiglio, il Consiglio di Stato e le autorità giudiziarie (art. 99 seg., 110 seg. e 123 seg.).

La nuova costituzione del Cantone di Friburgo riduce il numero dei deputati da 130 a 110 (art. 95 cpv. 1). Essa conferisce al Consiglio di Stato la facoltà di istituire un organo di mediazione indipendente in materia amministrativa (art. 119).

Il panorama giudiziario è ampiamente ridisegnato. Anzitutto le due più alte istanze giudiziarie, il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo, sono riunite (art. 123 cpv. 3 e 124 cpv. 1); è istituito un Consiglio della magistratura che eserciterà la sorveglianza su tutte le autorità giudiziarie incluso il Tribunale cantonale e formulerà un parere in occasione delle elezioni giudiziarie (art. 125–128). Infine, per

rafforzare la loro indipendenza, i giudici saranno eletti per una durata indeterminata (art. 121 cpv. 2).

La procedura legislativa che conferisce al Gran Consiglio – con riserva di referendum facoltativo (art. 46) o obbligatorio (art. 45) – la competenza di adottare leggi e ordinanze, di approvare i trattati internazionali e intercantonali che esulano dalla competenza esclusiva del Consiglio di Stato (art. 99 e 100) soddisfa le esigenze democratiche contenute nell'articolo 51 capoverso 1 primo periodo Cost. Per quanto riguarda la delimitazione delle competenze normative tra il Gran Consiglio e il Consiglio di Stato, va rilevato che il primo ha il compito di emanare disposizioni importanti e astratte sotto forma di leggi mentre il secondo può emanare norme di diritto sotto forma di ordinanze (art. 93 cpv. 2). In materia di competenze legislative delegate, il Gran Consiglio può opporre il proprio veto agli atti dell'autorità di delega (art. 93 cpv. 3).

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

3.6 Riassunto

La Costituzione del Cantone di Friburgo del 16 maggio 2004 soddisfa le esigenze poste dall'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.

