



17.049

**Messaggio
concernente il conferimento della garanzia federale
alle Costituzioni rivedute dei Cantoni di Turgovia, Ticino,
Vallese e Ginevra**

del 16 agosto 2017

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale semplice che accorda la garanzia federale alle Costituzioni rivedute dei Cantoni di Turgovia, Ticino, Vallese e Ginevra.

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

16 agosto 2017

In nome del Consiglio federale svizzero

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone all'Assemblea federale di conferire, mediante decreto federale semplice, la garanzia federale alle modifiche apportate alle costituzioni dei Cantoni di Turgovia, Ticino, Vallese e Ginevra. Le modifiche costituzionali concernono ambiti diversi e sono conformi al diritto federale: è quindi possibile conferire la garanzia federale.

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 degli aventi diritto di voto lo richieda. Secondo il capoverso 2 di detto articolo le costituzioni cantonali devono ottenere la garanzia federale. Tale garanzia va conferita se le disposizioni della costituzione cantonale sono conformi al diritto federale; in caso contrario, la garanzia va negata.

Nella fattispecie, le modifiche costituzionali concernono:

nel Cantone di Turgovia:

- *principi di pianificazione territoriale (controprogetto del Gran Consiglio all'iniziativa popolare «Sì ad un paesaggio rurale turgoviese intatto»);*

nel Cantone del Ticino:

- *disposizioni volte a proteggere la manodopera indigena e a istituire la preferenza indigena (iniziativa popolare «Prima i nostri!»);*

nel Cantone del Vallese:

- *nomina dei procuratori pubblici con funzioni dirigenziali da parte del Gran Consiglio;*
- *introduzione di un'autorità indipendente di vigilanza sul potere giudiziario (Consiglio della magistratura);*

nel Cantone di Ginevra:

- *sistema elettorale maggioritario.*

Messaggio

1 Le singole revisioni

1.1 Costituzione del Cantone di Turgovia

1.1.1 Votazione popolare cantonale del 12 febbraio 2017

Nella votazione popolare del 12 febbraio 2017 gli elettori del Cantone di Turgovia hanno approvato, con 52 511 sì contro 12 544 no, la modifica del § 77 della Costituzione cantonale del 16 marzo 1987¹ (Cost./TG) (controprogetto del Gran Consiglio all'iniziativa popolare «Sì ad un paesaggio rurale turgoviese intatto»). L'iniziativa è stata ritirata a favore del controprogetto. Con lettera del 23 febbraio 2017 la Cancelleria di Stato del Cantone di Turgovia ha chiesto la garanzia federale.

1.1.2 Modifica del § 77 della Costituzione cantonale (Assetto territoriale, costruzioni)

Vecchio testo

§ 77 Assetto territoriale, costruzioni

¹ Il Cantone e i Comuni disciplinano l'utilizzazione e l'edificazione del suolo.

² Essi possono prendere provvedimenti per promuovere la costruzione di abitazioni.

Nuovo testo

§ 77 Assetto territoriale, costruzioni

¹ Il Cantone e i Comuni disciplinano un'utilizzazione e un'edificazione appropriata e parsimoniosa del suolo.

² Provvedono affinché il comprensorio non insediativo venga conservato.

³ Prendono provvedimenti per uno sviluppo centripeto degli insediamenti qualitativamente elevato e per rafforzare il rinnovamento degli insediamenti.

⁴ Possono prendere provvedimenti per promuovere la costruzione di abitazioni.

Il nuovo capoverso 1 riprende la formulazione dell'articolo della Costituzione federale² sulla pianificazione del territorio (art. 75 cpv. 1 Cost.). I capoversi 2 e 3 si attengono alle indicazioni della Confederazione contenute nella legge del 22 giugno 1979³ sulla pianificazione del territorio (LPT). L'articolo 1 capoverso 1 LPT prevede che i comprensori edificabili siano separati da quelli non edificabili. Secondo i principi di pianificazione enunciati all'articolo 3 capoverso 2 LPT le autorità incaricate della pianificazione devono assicurarsi tra l'altro che il paesaggio sia rispettato, che i siti naturali e gli spazi ricreativi siano conservati e che vengano mantenuti per l'agricoltura sufficienti superfici coltivate idonee. Secondo l'articolo 8a capoverso 1 lettere c ed e LPT spetta ai Cantoni determinare nel piano direttore tra l'altro le misure con cui permettere uno sviluppo degli insediamenti centripeto di elevata

¹ RS 131.228

² RS 101

³ RS 700

qualità e con cui rafforzare il rinnovamento degli insediamenti. Introducendo nella Costituzione cantonale i principi di pianificazione territoriale della Confederazione s'intende segnalare chiaramente come sia necessario avere maggior cura del suolo, visto come risorsa sempre più rara.

La modifica è conforme al diritto federale ed è quindi possibile accordare la garanzia federale.

1.2 Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino

1.2.1 Votazione popolare cantonale del 25 settembre 2016

Nella votazione popolare del 25 settembre 2016 gli aventi diritto di voto del Canton Ticino hanno accettato l'iniziativa popolare «Prima i nostri!» con 56 416 sì e 38 073 no, approvando dunque numerose modifiche in diversi titoli e articoli della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997⁴ (Cost./TI). In particolare hanno approvato un nuovo periodo all'articolo 4 capoverso 1 (Scopo), il nuovo elenco con la riformulazione delle lettere b, c, j e k all'articolo 14 capoverso 1 (Obiettivi sociali), la rubrica più estesa e il nuovo capoverso 2 dell'articolo 49 (Cooperazione transfrontaliera), nonché la rubrica più estesa e il nuovo capoverso 2 dell'articolo 50 (Mandato alle autorità). Con lettera del 26 ottobre 2016 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha chiesto la garanzia federale.

1.2.2 Iniziativa popolare «Prima i nostri!»

Vecchio testo

Art. 4 cpv. 1

¹ Il Cantone garantisce e attua la libertà e i diritti individuali e sociali di chi vive sul suo territorio, promuove la cultura, la solidarietà e il benessere economico e salvaguarda la propria identità e i valori ambientali.

Nuovo testo

Art. 4 cpv. 1

¹ Il Cantone garantisce e attua la libertà e i diritti individuali e sociali di chi vive sul suo territorio, promuove la cultura, la solidarietà e il benessere economico e salvaguarda la propria identità e i valori ambientali. Vigila che i trattati internazionali conclusi dalla Confederazione e le leggi straniere da questi eventualmente richiamate siano applicati senza ledere i diritti individuali e sociali di chi vive sul suo territorio e nel pieno rispetto del criterio di reciprocità fra Stati.

⁴ RS 131.229

Art. 14 cpv. 1

¹ Il Cantone provvede affinché:

- a) ognuno possa sopporre ai suoi bisogni con un lavoro svolto in condizioni adeguate e con una retribuzione che gli assicuri un tenore di vita dignitoso, venga protetto dalle conseguenze della disoccupazione che non può essergli imputata e possa beneficiare di vacanze pagate⁵;
- b) ognuno possa trovare un'abitazione adeguata a condizioni economicamente sopportabili;
- c) le donne possano beneficiare della necessaria sicurezza economica prima e dopo il parto;
- d) i bambini possano disporre di adeguate condizioni di sviluppo e le famiglie vengano sostenute nell'adempimento dei loro compiti;
- e) le aspirazioni e i bisogni dei giovani siano presi in considerazione;
- f) ognuno possa beneficiare di un'istruzione e di una formazione adeguata e possa perfezionarsi conformemente ai suoi desideri e alle sue attitudini;
- g) sia promossa l'occupazione ed ognuno possa scegliere liberamente la sua professione;
- h) ogni persona bisognosa di aiuto per ragioni di età, di infermità, di malattia o di handicap possa ricevere le cure necessarie e disporre di un sufficiente sostegno;
- i) l'ambiente naturale sia protetto dagli effetti nocivi e pregiudizievoli e preservato per le generazioni future.

Art. 14 cpv. 1

¹ Il Cantone provvede affinché:

- a) ognuno possa sopporre ai suoi bisogni con un lavoro svolto in condizioni adeguate e con una retribuzione che gli assicuri un tenore di vita dignitoso, venga protetto dalle conseguenze della disoccupazione che non può essergli imputata e possa beneficiare di vacanze pagate;
- b) sul mercato del lavoro venga privilegiato a pari qualifiche professionali chi vive sul suo territorio per rapporto a chi proviene dall'estero (attuazione del principio di preferenza agli Svizzeri);
- c) nessuno Stato estero ostacoli l'accesso di persone fisiche o giuridiche svizzere al suo mercato interno in modo contrario allo spirito dei trattati internazionali conclusi con la Confederazione;
- d) ognuno possa trovare un'abitazione adeguata a condizioni economicamente sopportabili;
- e) le donne possano beneficiare della necessaria sicurezza economica prima e dopo il parto;
- f) i bambini possano disporre di adeguate condizioni di sviluppo e le famiglie vengano sostenute nell'adempimento dei loro compiti;
- g) le aspirazioni e i bisogni dei giovani siano presi in considerazione;
- h) ognuno possa beneficiare di un'istruzione e di una formazione adeguata e possa perfezionarsi conformemente ai suoi desideri e alle sue attitudini;
- i) sia promossa l'occupazione ed ognuno possa scegliere liberamente la sua professione;

⁵ Versione dall'iniziativa popolare del 14 giugno 2015, garanzia non ancora accordata, cfr. messaggio del 1° febbraio 2017 concernente il conferimento della garanzia federale alle Costituzioni rivedute dei Cantoni di Basilea Città, Basilea Campagna, Ticino, Ginevra e Giura, FF 2017 1307, 1312.

- j) nessun cittadino del suo territorio venga licenziato a seguito di una decisione discriminatoria di sostituzione della manodopera indigena con quella straniera (effetto di sostituzione) oppure debba accettare sensibili riduzioni di salario a causa dell'afflusso indiscriminato della manodopera estera (dumping salariale);
- k) sia promossa una sana complementarità professionale tra lavoratori svizzeri e stranieri;
- l) ogni persona bisognosa di aiuto per ragioni di età, di infermità, di malattia o di handicap possa ricevere le cure necessarie e disporre di un sufficiente sostegno;
- m) l'ambiente naturale sia protetto dagli effetti nocivi e pregiudizievoli e preservato per le generazioni future.

Art. 49, rubrica, e cpv. 2

Cooperazione transfrontaliera e principio dello standard minima

² Qualora lo Stato estero limiti con regolamenti interni o sistemi di attuazione disincentivanti l'esecuzione al suo interno dei trattati internazionali conclusi con la Confederazione, il Cantone applicherà i medesimi standard minima nel rispetto del criterio di reciprocità nell'attuazione.

Art. 50, rubrica, e cpv. 2

Mandato alle autorità e lotta contro il dumping salariale

² Nelle relazioni con i Paesi limitrofi le autorità modulano il mercato del lavoro in base alle necessità di chi vive sul territorio del Cantone, promuovendo la sana complementarità professionale tra lavoratori svizzeri e stranieri, evitando la sostituzione della manodopera indigena con quella straniera (effetto di sostituzione) e la corsa al ribasso dei salari (dumping salariale).

Secondo l'opuscolo informativo sulla votazione cantonale del 25 settembre 2016, gli autori dell'iniziativa intendevano applicare rapidamente a livello cantonale i principi sanciti dall'articolo costituzionale sull'immigrazione, introdotto con l'iniziativa popolare «contro l'immigrazione di massa» (art. 121a Cost.), nell'attesa di una sua attuazione a livello federale. Diversamente da quanto proposto agli aventi diritto di voto nel controprogetto del Gran Consiglio, sono stati introdotti obblighi precisi. Al centro dei dibattiti politici c'era l'idea di dare ai candidati domiciliati in Ticino, a parità di qualifiche professionali, la precedenza su quelli provenienti dall'estero (art. 14 cpv. 1 lett. b Cost./TI) e il principio che nessun cittadino residente nel Can-

tone possa essere licenziato solo perché è disponibile manodopera straniera adeguata a costi più bassi (dumping salariale; art. 14 cpv. 1 lett. j Cost./TI).

Come mostra un'analisi più attenta delle nuove disposizioni della Costituzione cantonale, l'iniziativa fissa obiettivi che non sanciscono diritti e doveri di singoli né prevedono mandati legislativi. L'articolo 4 Cost./TI riguarda gli obiettivi del Cantone: viene ora completato dal mandato alle autorità cantonali di vigilare affinché i trattati internazionali e le leggi estere vengano applicati tenendo conto dei diritti sociali e individuali cantonali nonché del principio della reciprocità. L'articolo 14 Cost./TI completa gli obiettivi sociali, anch'essi di natura programmatica. Gli articoli 49 e 50 Cost./TI figurano al titolo VII che disciplina i rapporti con la Confederazione, gli altri Cantoni e gli Stati limitrofi. L'articolo 49 Cost./TI, che finora figurava con la rubrica «Cooperazione transfrontaliera», viene precisato con un nuovo principio riportato nella nuova rubrica e nel nuovo capoverso: se lo Stato limitrofo prende misure interne che implicano l'attuazione discriminante di trattati di diritto internazionale conclusi dalla Confederazione, il Cantone è chiamato ad applicare le stesse misure in base al criterio della reciprocità. L'articolo 50 Cost./TI chiarisce che le autorità devono prendere in considerazione i nuovi obiettivi quali «la sana complementarietà professionale tra lavoratori svizzeri e stranieri» (cfr. anche art. 14 cpv. 1 lett. k) o la lotta contro il dumping salariale (cfr. anche art. 14 cpv. 1 lett. j) anche nei rapporti con l'estero.

Alla luce dei vincoli posti dal diritto federale in relazione al contratto di lavoro e alla protezione dei lavoratori (art. 110 e 122 Cost.; legge del 13 marzo 1964⁶ sul lavoro, legge del 8 novembre 1999⁷ sui lavoratori distaccati), il margine di manovra del Cantone nell'attuare gli obiettivi dell'iniziativa in modo conforme al diritto federale è molto limitato. Il Cantone non dispone di molto margine neanche per quel che riguarda il diritto degli stranieri, in particolare dall'adozione della legislazione esecutiva relativa all'articolo 121a Cost. (modifica del 16 dicembre 2016 della legge federale sugli stranieri; regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione⁸). Ma anche le possibilità del Cantone in ambito estero sono limitate: infatti può concludere trattati con l'estero solo per quel che riguarda le competenze cantonali e tenere contatti con autorità estere subordinate (art. 56 Cost.). Infine devono essere rispettati numerosi vincoli dettati dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE e dalla Convenzione AELS (ad. es. gli art. 2, 4, 5, 7 lett. a ed e, nonché gli art. 9, 15 e 17 dell'allegato 1, dell'Accordo del 21 giugno 1999⁹ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone [ALC], nonché l'all. K della Convenzione del 4 gennaio 1960¹⁰ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio [AELS]). Per quel che riguarda la nazionalità, è consentito derogare al divieto della discriminazione (diretta) solo per motivi di ordine, sicurezza e sanità pubblici. Limitazioni in funzione del domicilio (discriminazione indiretta), invece, possono essere giustificate da interessi

6 RS 822.11

7 RS 823.20

8 FF 2016 7955

9 RS 0.142.112.681

10 RS 0.632.31

pubblici preponderanti, quali la necessità di ridurre il tasso di disoccupazione, ma non da provvedimenti di politica migratoria o protezionistici; inoltre è necessario rispettare il principio della proporzionalità.

Il Gran Consiglio ticinese ha elaborato durante la primavera 2017 diverse iniziative parlamentari allo scopo di attuare le nuove disposizioni della costituzione cantonale. Non spetta al Consiglio federale esaminare nel quadro della procedura di conferimento della garanzia se la normativa di attuazione prevista è conforme con il diritto superiore. È invece compito delle autorità ticinesi assicurarsi che le disposizioni di esecuzione rispettino l'esiguo margine di manovra del diritto cantonale.

Ciononostante non si può escludere che le nuove disposizioni possano essere interpretate in modo conforme al diritto federale: la garanzia può pertanto essere accordata. La garanzia delle disposizioni della costituzione cantonale non si estende tuttavia all'esame della conformità delle iniziative di cui sopra con il diritto federale.

1.3 Costituzione del Cantone del Vallese

1.3.1 Votazione popolare cantonale del 25 settembre 2016

Nella votazione popolare del 25 settembre 2016 gli aventi diritto di voto del Cantone del Vallese hanno approvato due revisioni della Costituzione cantonale dell'8 marzo 1907¹¹ (Cost./VS). La modifica dell'articolo 39 capoverso 2 Cost./VS (nomina dei procuratori pubblici con funzioni dirigenziali da parte del Gran Consiglio) è stata approvata con 67 120 sì contro 20 779 no, il nuovo articolo 65^{bis} Cost./VS (introduzione di un'autorità indipendente di vigilanza sul potere giudiziario [Consiglio della magistratura]) con 63 989 sì contro 24 100 no. Con lettera del 2 novembre 2016 il Consiglio di Stato del Cantone del Vallese ha chiesto la garanzia federale.

1.3.2 Nomina dei procuratori pubblici con funzioni dirigenziali da parte del Gran Consiglio

Vecchio testo

Art. 39 cpv. 2

² Esso elegge il Tribunale cantonale, il presidente e il vicepresidente del medesimo, nonché il Ministero pubblico.

Nuovo testo

Art. 39 cpv. 2

² Esso elegge il Tribunale cantonale, il presidente e il vicepresidente del medesimo, nonché i membri dell'ufficio del Ministero pubblico.

La nuova disposizione semplifica la procedura di elezione del Ministero pubblico: solo i magistrati che rivestono funzioni dirigenziali all'interno del Ministero pubblico e ne compongono l'ufficio sono eletti dal Gran Consiglio. Gli altri, come anche i loro sostituti e, se necessario, i pubblici ministri straordinari sono nominati dall'ufficio.

¹¹ RS 131.232

La modifica concerne l'autonomia organizzativa del Cantone: la garanzia può pertanto essere accordata.

1.3.3 **Introduzione di un'autorità indipendente di vigilanza sul potere giudiziario (Consiglio della magistratura)**

Vecchio testo

Nuovo testo

Art. 65^{bis}

¹ Il Consiglio della magistratura è un'autorità indipendente di vigilanza sul potere giudiziario.

² Esso esercita le funzioni di vigilanza amministrativa e disciplinare sulle autorità giudiziarie cantonali e i magistrati del Ministero pubblico. È fatta salva l'esclusiva competenza del Gran Consiglio di destituire i magistrati che ha eletto, per motivi gravi.

³ Sottostà all'alta vigilanza del Gran Consiglio.

⁴ Il Gran Consiglio nomina i membri del Consiglio della magistratura non designati per legge.

⁵ La legge determina inoltre:

1. la composizione, la procedura di nomina e l'organizzazione del Consiglio della magistratura;
2. i rimedi giuridici contro le decisioni del Consiglio della magistratura;
3. i rapporti tra il Consiglio della magistratura e il Gran Consiglio, il Tribunale cantonale e il Ministero pubblico;
4. la collaborazione del Consiglio della magistratura alla nomina dei giudici.

Con il Consiglio della magistratura si intende creare un'autorità esterna al potere giudiziario, al fine di garantire l'indipendenza della vigilanza e fare in modo che chi adisce la giustizia si senta compreso.

La modifica concerne l'autonomia organizzativa del Cantone: la garanzia può pertanto essere accordata.

1.4 Costituzione del Cantone di Ginevra

1.4.1 Votazione popolare cantonale del 25 settembre 2016

Nella votazione popolare del 25 settembre 2016 gli aventi diritto di voto del Cantone di Ginevra hanno approvato la modifica dell'articolo 55 capoverso 5 della Cost./GE del 14 ottobre 2012¹² (sistema maggioritario) con 88 069 sì e 18 383 no. Con lettera del 2 novembre 2016 il Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra ha chiesto la garanzia federale.

1.4.2 Sistema maggioritario

Vecchio testo

Art. 55 cpv. 5

⁵ Se il numero di candidature è uguale al numero di seggi da assegnare, l'elezione è tacita. Tale regola non si applica al primo turno dell'elezione del Consiglio di Stato, della deputazione ginevrina al Consiglio degli Stati e dell'Esecutivo comunale.

Nuovo testo

Art. 55 cpv. 5

⁵ Se il numero di candidature è uguale al numero di seggi da assegnare, l'elezione è tacita. Tale regola non si applica al primo turno dell'elezione del Consiglio di Stato e della deputazione ginevrina al Consiglio degli Stati.

La nuova disposizione abolisce il divieto di elezione tacita nel primo turno elettorale per l'Esecutivo comunale.

La modifica concerne l'autonomia organizzativa del Cantone: la garanzia può pertanto essere accordata.

2 Costituzionalità

2.1 Conformità al diritto federale

Dall'esame risulta che le modifiche costituzionali dei Cantoni Turgovia, Ticino, Vallese e Ginevra rispondono ai requisiti dell'articolo 51 Cost. La garanzia federale può pertanto essere conferita.

2.2 Competenza dell'Assemblea federale

In virtù degli articoli 51 e 172 capoverso 2 Cost., spetta all'Assemblea federale conferire la garanzia federale alle costituzioni cantonali.

¹² RS 131.234