

13.089

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

del 13 novembre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale semplice che accorda la garanzia federale alla Costituzione del Cantone di Ginevra.

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

13 novembre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione: Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione: Corina Casanova

diazione (ombudsman) che interviene in caso di conflitti tra l'amministrazione e i cittadini. I tribunali sono chiamati a promuovere procedure di conciliazione e l'attuazione di altre strategie extragiudiziali atte a risolvere eventuali situazioni conflittuali.

- *Organizzazione territoriale e rapporti con l'estero (titolo quinto)*: l'aggregazione di diversi Comuni viene promossa anche mediante incentivi finanziari. Le relazioni con l'estero devono essere improntate a un'apertura nei confronti dell'Europa e del resto del mondo. Per quanto concerne la cooperazione transfrontaliera a livello regionale, la collaborazione democratica tra le diverse istituzioni deve essere promossa e deve essere perseguito uno sviluppo sostenibile, equilibrato e solidale.
- *Compiti dello Stato e gestione finanziaria (titolo sesto)*: grande importanza è attribuita alla tutela dell'ambiente (ad es. riduzione dei gas a effetto serra), alla sanità, al settore degli alloggi e alla mobilità. La formazione è dichiarata obbligatoria, almeno fino al raggiungimento della maggiore età. Lo Stato deve costituire riserve anticicliche ed evitare l'eccessivo indebitamento.

3 Condizioni necessarie per il conferimento della garanzia federale

Secondo l'articolo 51 capoverso 1 Cost. ogni Cantone si dà una costituzione democratica. La costituzione cantonale richiede l'approvazione del Popolo e deve poter essere riveduta qualora la maggioranza del Popolo lo richieda. Secondo il capoverso 2 dello stesso articolo, le costituzioni cantonali devono ottenere la garanzia federale. La Confederazione conferisce tale garanzia se la costituzione cantonale non contraddice al diritto federale. Se una costituzione cantonale soddisfa queste condizioni la garanzia federale deve essere accordata, mentre se una norma costituzionale cantonale disattende una delle condizioni precitate la garanzia deve essere negata.

4 Costituzionalità

La costituzionalità di tre disposizioni della nuova Costituzione cantonale potrebbe essere messa in discussione; per questa ragione si sottolinea brevemente quanto segue:

- l'articolo 66 Cost.-GE riprende dalla Costituzione previgente (art. 53B) il divieto del «doppio rifiuto» (ovvero della «doppia accettazione») nel caso di determinate votazioni che hanno come oggetto misure di risanamento delle finanze pubbliche. In concreto, in occasione di simili votazioni il corpo elettorale deve fare una scelta tra due nuove soluzioni proposte. O accetta le misure di risanamento previste, oppure accoglie un corrispondente aumento delle imposte con il quale sia possibile ottenere lo stesso risultato. Questa disposizione obbliga il corpo elettorale a rinunciare anticipatamente sia alla scelta dello status quo, sia all'accettazione delle misure di risanamento e dell'aumento delle imposte. Già nel 2003 l'Assemblea federale aveva accordato la garanzia federale a una norma simile contenuta nella Costituzione del Cantone di Vaud (Cost.-VD) totalmente riveduta e che prevede il divieto del «doppio rifiuto» ovvero della «doppia accettazione» in caso di misure di ri-

sanamento delle finanze pubbliche (art. 165 Cost.-VD)². La stessa decisione è stata presa nel 2010 rispetto alla disposizione di contenuto analogo dell'articolo 53B sopracitato³. Nella dottrina non sono però mancate le voci critiche⁴. Nell'ambito di una procedura di ricorso presentata nel Cantone di Vaud, nel 2004 il Tribunale federale ha avuto l'opportunità di esprimersi sulla conformità di questa disposizione con il diritto federale⁵ e ha in particolare affermato che il costituente cantonale dispone di una grande autonomia quando si tratta di determinare i diritti politici. Se dunque il costituente ha già la possibilità di non ammettere il referendum in caso di misure di risanamento, deve anche essere possibile, e compatibile con il diritto di voto, definire una particolare procedura che lasci all'elettore solo una limitata possibilità di scelta. Una simile restrizione può tuttavia essere ammessa solo se ciò emerge chiaramente dal relativo testo. Dati questi presupposti l'articolo 66 Cost.-GE appare compatibile con la garanzia dei diritti politici (art. 34 Cost.).

- L'articolo 168 capoverso 1 Cost.-GE prevede un monopolio cantonale per l'approvvigionamento idrico ed elettrico nonché per lo smaltimento delle acque reflue del Cantone di Ginevra «nei limiti di quanto stabilito dal diritto federale». Con questo rimando al diritto federale si fa in special modo riferimento all'articolo 13 capoverso 1 della legge federale del 23 marzo 2007⁶ sull'approvvigionamento elettrico (LAEI). Secondo tale disposizione i gestori sono tenuti a garantire a terzi l'accesso non discriminatorio alla rete. Ne risulta la facoltà di scegliere il proprio fornitore di energia elettrica o di immettere energia elettrica in una rete (art. 4 cpv. 1 lett. d LAEI). Con l'introduzione di questa norma federale in linea di principio non è più permesso un monopolio cantonale per la fornitura di elettricità. Lo ha stabilito del resto già nel 2008 l'Assemblea federale quando ha concesso la garanzia federale solo per un periodo di tempo limitato, ossia fino all'entrata in vigore della LAEI (1° gennaio 2009)⁷, a un'analogia disposizione della Costituzione cantonale previgente relativa a un monopolio ginevrino in questo settore. L'introduzione di un esplicito riferimento al diritto federale nell'articolo 168 capoverso 1 della nuova Costituzione cantonale permette tuttavia di interpretare la disposizione come segue: può costituire monopolio cantonale l'approvvigionamento idrico e il settore dello smaltimento delle acque reflue, ma non il settore dell'approvvigionamento elettrico dove il diritto federale prevede una liberalizzazione del mercato. Tale interpretazione è suffragata anche dai lavori preparatori relativi a questa disposizione. L'articolo 168 capoverso 1 Cost.-GE è pertanto da considerarsi conforme al diritto federale.

² FF **2003** 5993

³ FF **2011** 253

⁴ In part.: Thierry Tanquerel, *L'interdiction du double non en cas de vote populaire sur une alternative respecte-t-elle la liberté de vote?*, in: Festschrift für Tobias Jaag, Schulthess 2012, pag. 339 segg.

⁵ DTF **131** I 126 consid. 6

⁶ RS **734.7**

⁷ Cfr. su questo punto il decreto federale che accorda la garanzia del 18 dicembre 2008 (FF **2009** 455) nonché i relativi commenti nel messaggio del Consiglio federale (FF **2008** 5286 seg.).

- Secondo l'articolo 169 Cost.-GE le autorità del Cantone di Ginevra sono tenute a opporsi con tutti i mezzi di cui dispongono nel quadro delle loro competenze all'installazione di centrali nucleari, di depositi di scorie radioattive e di impianti di ritrattamento sul territorio cantonale e nelle sue vicinanze. In questo modo viene stabilito a priori a livello costituzionale quale dovrà essere il comportamento delle autorità cantonali nell'esercizio del diritto di partecipazione concesso loro dall'articolo 44 della legge federale del 21 marzo 2003⁸ sull'energia nucleare (LENu) in caso di progetti di costruzione di nuove centrali. Benché la regolamentazione del settore dell'energia nucleare conformemente all'articolo 90 Cost. competa esclusivamente alla Confederazione e le disposizioni federali siano in questo caso esaustive, l'articolo 169 Cost.-GE può essere considerato conforme al diritto federale perché la disposizione contiene un'esplicita specifica in base alla quale le autorità cantonali possono e devono agire solo nel quadro delle loro competenze (in particolare per quanto stabilito dalla LENU). Il nostro Collegio ha deciso dunque che si può rinunciare al conferimento con riserva della garanzia federale a questa disposizione (garanzia concessa fatto salvo il diritto federale) come era stato fatto invece in precedenza per l'analogo articolo 160E capoverso 5 della Costituzione cantonale previgente⁹.

La Costituzione del Cantone di Ginevra del 14 ottobre 2012 adempie le condizioni dell'articolo 51 della Costituzione federale; deve pertanto esserle conferita la garanzia federale.

In virtù degli articoli 51 capoverso 2 e 172 capoverso 2 della Costituzione federale, tale competenza spetta all'Assemblea federale.

⁸ RS 732.1

⁹ Cfr. su questo punto il decreto federale che accorda la garanzia federale del 20 giugno 1988 (FF 1988 II 1031) nonché i relativi commenti nel messaggio del Consiglio federale (FF 1988 I 213, qui 235 seg.).

