

15.065

**Messaggio
concernente il conferimento della garanzia federale
alle costituzioni rivedute dei Cantoni di Lucerna, Svitto,
Glarona, Soletta, Basilea Città e Appenzello Interno**

del 14 ottobre 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale semplice che accorda la garanzia federale alle costituzioni rivedute dei Cantoni di Lucerna, Svitto, Glarona, Soletta, Basilea Città e Appenzello Interno.

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

14 ottobre 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

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 Lucerna, Svitto, Glarona, Soletta, Basilea Città e Appenzello Interno. Le modifiche costituzionali concernono ambiti molto 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 Lucerna:

- *la riorganizzazione della vigilanza cantonale sui Comuni;*

nel Cantone di Svitto:

- *la procedura di elezione del Gran Consiglio di Svitto;*

nel Cantone di Glarona:

- *la concentrazione e la flessibilizzazione dell'ordinamento giuridico cantonale;*

nel Cantone di Soletta:

- *il recepimento e l'ampliamento dell'imposizione delle imprese;*

nel Cantone di Basilea Città:

- *la competenza di conferire la cittadinanza cantonale;*

nel Cantone di Appenzello Interno:

- *le competenze legislative del Gran Consiglio;*
- *l'esclusione dal diritto di voto.*

Messaggio

1 Le singole revisioni

1.1 Costituzione del Cantone di Lucerna

1.1.1 Votazione popolare cantonale del 24 novembre 2013

Nella votazione popolare del 24 novembre 2013 gli aventi diritto di voto del Cantone di Lucerna hanno approvato la modifica del § 73 capoverso 2 della Costituzione cantonale del 17 giugno 2007¹ (Cost./LU) (riorganizzazione della vigilanza cantonale sui Comuni) con 77 115 voti favorevoli e 46 848 contrari. Con lettera del 4 agosto 2014 la Cancelleria di Stato del Cantone di Lucerna ha chiesto la garanzia federale.

1.1.2 Riorganizzazione della vigilanza cantonale sui Comuni

Vecchio testo

§ 73 cpv. 2

² Il Cantone istituisce autorità di vigilanza a struttura decentralizzata che sostengano i Comuni rispettandone la libertà d'azione. La legge disciplina le misure di vigilanza.

Nuovo testo

§ 73 cpv. 2

² Il Cantone designa le autorità incaricate di vigilare sui Comuni rispettandone la libertà d'azione. La legge disciplina le misure di vigilanza.

Finora era compito dei prefetti vigilare sui Comuni. Una parte significativa dei compiti dei prefetti è venuta a mancare con l'istituzione delle autorità di protezione dei minori e degli adulti. Per questo motivo il Gran Consiglio ha deciso di assegnare i compiti restanti ad altri organi. La vigilanza sui Comuni è stata assegnata ai dipartimenti e ai servizi competenti.

La disposizione modifica le competenze in materia di vigilanza sui Comuni. La riorganizzazione non lede l'autonomia comunale di cui all'articolo 50 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)². La modifica della Cost./LU è conforme al diritto federale e la garanzia può pertanto essere conferita.

1.2 Costituzione del Cantone di Svitto

1.2.1 Votazione popolare cantonale dell'8 marzo 2015

Nella votazione popolare dell'8 marzo 2015 gli aventi diritto di voto del Cantone di Svitto hanno approvato la modifica del § 48 capoverso 3 della Costituzione cantonale del 24 novembre 2010³ (Cost./SZ) (procedura di elezione) con 18 608 voti

¹ RS 131.213

² RS 101

³ RS 131.215

favorevoli e 16 142 contrari. Con lettera del 21 aprile 2015 il Consiglio di Stato del Cantone di Svitto ha chiesto la garanzia federale.

1.2.2 Procedura di elezione del Gran Consiglio

Vecchio testo

§ 48 cpv. 3

³ Il Gran Consiglio è eletto all'interno del circondario elettorale secondo il sistema proporzionale.

Nuovo testo

§ 48 cpv. 3

³ Il Gran Consiglio è eletto secondo il sistema proporzionale. La legge può stabilire quorum minimi.

Spetta ai Cantoni disciplinare l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale (art. 39 cpv. 1 Cost.). Nel farlo sono vincolati alla garanzia dei diritti politici che protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto (art. 34 Cost.) e ai requisiti minimi per il processo democratico di cui all'articolo 51 capoverso 1 Cost. I Cantoni possono prevedere un sistema elettorale maggioritario o proporzionale. Se un Cantone sceglie il sistema proporzionale, questo deve essere configurato in modo da permettere che la rappresentanza dei singoli gruppi politici nel Parlamento cantonale corrisponda alle rispettive quote di elettori. Se l'elezione ha luogo in più circondari elettorali – come è il caso nel Cantone di Svitto – la realizzazione dell'elezione proporzionale dipende in particolare dalle dimensioni di tali circondari e, di conseguenza, dai cosiddetti quorum naturali. Il quorum naturale è la percentuale di voti validi che una lista deve ottenere nel singolo circondario elettorale per aver diritto ad almeno un seggio. Nelle elezioni secondo il sistema proporzionale il quorum naturale non deve superare in linea di principio il 10 per cento⁴. Nel Cantone di Svitto il previgente § 48 capoverso 3 Cost./SZ escludeva esplicitamente una rappresentanza proporzionale oltre i limiti di ogni circondario, per cui il quorum naturale in media si aggirava sul 33 per cento. Visto che la soglia del 10 per cento era nettamente superata, il Tribunale federale ha ritenuto tale normativa contraria alla Costituzione federale. Di conseguenza l'Assemblea federale non ha conferito la garanzia federale a questa disposizione⁵.

La nuova disposizione costituzionale permette una rappresentanza proporzionale oltre i limiti di ogni circondario. La sua formulazione concisa corrisponde a quella scelta nella costituzione del Cantone di Argovia⁶. I voti depositati nei singoli Comuni del Cantone a favore di ogni partito o movimento politico sono sommati. I 100 seggi nel Gran Consiglio sono poi distribuiti ai partiti o movimenti politici sulla base della loro forza elettorale a livello cantonale conformemente alla procedura bi-proporzionale (detta anche «doppio Pukelsheim»). A ogni Comune spetta il numero di seggi corrispondente alla loro quota percentuale alla popolazione totale, ma in ogni caso un seggio. La disposizione modificata garantisce in particolare che il quorum minimo rimanga al di sotto della soglia del 10 per cento. La modifica della Cost./SZ è pertanto conforme al diritto federale e la garanzia può essere conferita.

⁴ DTF **136 I 376**, consid. 4.5.

⁵ Art. 1 del decreto federale del 14 marzo 2013 che accorda la garanzia federale alla Costituzione del Cantone di Svitto, FF **2013 2253**.

⁶ § 61 cpv. 2 della Costituzione del Cantone di Argovia del 25 giugno 1980, RS **131.227**

1.3 Costituzione del Cantone di Glarona

1.3.1 Votazione popolare cantonale del 4 maggio 2014

Nella Landsgemeinde del 4 maggio 2014 gli aventi diritto di voto del Cantone di Glarona hanno approvato la modifica degli articoli 18 capoverso 1, 53 capoversi 1 e 2, 62 capoverso 3, 90 lettera a, 100 lettera a, 119 capoverso 1, 122 capoverso 1, 131 capoverso 1 lettera f, il nuovo articolo 127 capoverso 4 nonché abrogato gli articoli 18 capoversi 2 e 3 e 32 capoverso 4 della Costituzione cantonale del 1° maggio 1988⁷ (Cost./GL) (concentrazione e flessibilizzazione dell'ordinamento giuridico cantonale). Con lettera del 7 aprile 2014 la Cancelleria di Stato del Cantone di Glarona ha chiesto la garanzia federale.

1.3.2 Concentrazione e flessibilizzazione dell'ordinamento giuridico cantonale

Vecchio testo

Art. 18 Responsabilità dello Stato

¹ Il Cantone, i Comuni e gli altri enti di diritto pubblico rispondono dei danni causati illecitamente, nell'ambito della loro attività ufficiale, dai membri delle loro autorità, dai pubblici dipendenti e insegnanti o da altre persone che agiscono nell'ambito di un mandato pubblico.

² Essi possono rivalersi sui responsabili conformemente alla legge.

³ La legislazione può estendere la responsabilità dello Stato ad altri casi. Per certe attività esercitate su mandato pubblico può prevedere una responsabilità personale ai sensi del diritto civile federale.

Art. 32 cpv. 4

⁴ Esso accorda sussidi alle casse malati riconosciute dalla Confederazione che esercitano la loro attività nel Cantone.

Art. 53 rubrica, cpv. 1 e 2

Bilancio di previsione e consuntivo

¹ Il bilancio di previsione espone i probabili introiti e le spese autorizzate del periodo contabile.

² Il consuntivo espone tutti gli introiti e tutte le spese e indica lo stato patrimoniale alla fine del periodo contabile.

Nuovo testo

Art. 18 Responsabilità dello Stato

¹ Il Cantone, i Comuni e gli altri enti incaricati di compiti pubblici rispondono dei danni causati illecitamente dalle persone che agiscono per essi. La legge disciplina i particolari, segnatamente l'estensione della responsabilità, l'applicabilità di altre norme in materia di responsabilità e il regresso contro i responsabili.

² *Abrogato*

³ *Abrogato*

Art. 32 cpv. 4

⁴ *Abrogato*

Art. 53 rubrica, cpv. 1 e 2

Preventivo e consuntivo

¹ Il preventivo espone i probabili proventi e gli introiti nonché le spese e le uscite autorizzate del periodo contabile.

² Il consuntivo espone tutti i proventi e gli introiti nonché le spese e le uscite e indica la situazione patrimoniale alla fine del periodo contabile.

Art. 62 cpv. 3

³ Con il memoriale sono sottoposti per conoscenza alla Landsgemeinde il conto di Stato, il rapporto finanziario e il bilancio di previsione.

Art. 90 lett. a

Spetta al Gran Consiglio:

- a. allestire il bilancio di previsione, esaminare e approvare il conto di Stato e approvare il piano finanziario;

Art. 100 lett. a

Spetta al Consiglio di Stato:

- a. elaborare il progetto di bilancio di previsione, tenere i conti dello Stato e compilare il piano finanziario;

Art. 119 cpv. 1

¹ I Comuni si occupano di tutti gli affari locali che non siano di competenza né della Confederazione, né del Cantone.

Art. 122 cpv. 1

¹ Il Comune assume tutti i compiti pubblici che non sono di competenza né della Confederazione, né dei Cantoni, né delle parrocchie (Comuni unitari).

Art. 131 cpv. 1 lett. f

¹ Il corpo elettorale è in particolare competente per:

- f. allestire il bilancio di previsione;

Art. 62 cpv. 3

³ Con il memoriale sono sottoposti per conoscenza alla Landsgemeinde il conto annuale, il rapporto finanziario e il preventivo.

Art. 90 lett. a

Spetta al Gran Consiglio:

- a. allestire il preventivo, esaminare e approvare il conto annuale e approvare il piano finanziario;

Art. 100 lett. a

Spetta al Consiglio di Stato:

- a. elaborare il progetto di preventivo, tenere il conto annuale e compilare il piano finanziario;

Art. 119 cpv. 1

¹ I Comuni si occupano di tutti gli affari locali che non siano di esclusiva competenza né della Confederazione, né del Cantone.

Art. 122 cpv. 1

¹ Il Comune assume tutti i compiti pubblici che non sono di esclusiva competenza né della Confederazione né dei Cantoni (Comuni unitari).

Art. 127 cpv. 4

⁴ Per le organizzazioni comunali di altre comunità religiose riconosciute quali enti di diritto pubblico valgono per analogia le disposizioni sulle parrocchie.

Art. 131 cpv. 1 lett. f

¹ Il corpo elettorale è in particolare competente per:

- f. allestire il preventivo;

Le disposizioni sulla concentrazione e sulla flessibilizzazione dell'ordinamento giuridico cantonale riguardano la Costituzione cantonale e 54 leggi. Alla Costituzione cantonale sono state apportate le modifiche seguenti:

- il vigente articolo 18 Cost./GL prevede una norma di responsabilità direttamente applicabile. Dopo l'emanazione della legge sulla responsabilità dello Stato è sufficiente disciplinare i principi fondamentali nella Costituzione cantonale delegando i dettagli al legislatore;
- l'articolo 32 capoverso 4 Cost./GL è diventato obsoleto dato che il Cantone non versa più contributi diretti alle casse malati;
- svariate disposizioni costituzionali sono state adeguate ai termini più moderni utilizzati nella legislazione finanziaria. I termini «bilancio di previsione» e «conto di Stato» sono sostituiti rispettivamente con «preventivo» e «conto annuale» (art. 53, 62, 90, 100 e 131 Cost./GL). Inoltre l'articolo 53 Cost./GL

chiarisce che il preventivo (cioè, secondo l'attuale terminologia, il bilancio di previsione) non comprende solo le spese e gli introiti (pagamenti), ma anche le uscite autorizzate e i probabili proventi (variazioni di valore). Oltre a ciò si aggiunge che il consuntivo non riporta più solo lo stato del patrimonio, ma tutta la situazione patrimoniale, cioè tiene conto dei debiti;

- è stata precisata la terminologia delle disposizioni che riguardano le competenze comunali (art. 119 e art. 122 Cost./GL);
- la disposizione contenuta finora nella legge cantonale sull'organizzazione dei Comuni per cui le norme sulle parrocchie si applicano per analogia alle organizzazioni comunali di altre comunità religiose riconosciute quali enti di diritto pubblico è stata elevata a rango costituzionale (art. 127 cpv. 4 Cost./GL).

Le modifiche redazionali riguardano settori che rientrano nelle competenze cantonali e per i quali la Confederazione non formula indicazioni. Anche le disposizioni sulle comunità religiose riconosciute quali enti di diritto pubblico rientrano nella competenza cantonale (cfr. art. 72 Cost.).

Le modifiche della Cost./GL sono conformi al diritto federale e la garanzia può pertanto essere conferita.

1.4 Costituzione del Cantone di Soletta

1.4.1 Votazione popolare cantonale dell'8 marzo 2015

Nella votazione popolare dell'8 marzo 2015 gli aventi diritto di voto del Cantone di Soletta hanno approvato il complemento all'articolo 132 capoverso 1 della Costituzione cantonale dell'8 giugno 1986⁸ (Cost./SO) (riscossione di imposte speciali) con 48 958 voti favorevoli e 14 037 contrari. Con lettera del 16 marzo 2015 la Cancelleria di Stato del Cantone di Soletta ha chiesto la garanzia federale.

1.4.2 Recepimento e ampliamento dell'imposizione delle imprese

Nuovo testo

Art. 132 cpv. 1 lett. m

¹ Il Cantone può riscuotere le seguenti imposte:

- m. imposta sull'esercizio di ristoranti, take-away, tavole calde e strutture alberghiere, sul commercio di bevande alcoliche nonché sull'esercizio della prostituzione.

Gli esercenti di ristoranti e alberghi come pure le persone che esercitano il commercio di bevande alcoliche versano emolumenti annui in base al fatturato; il Tribunale federale nel 2002 aveva definito tali emolumenti conformi alla Costituzione federa-

le⁹. Tuttavia nel 1986, in occasione della revisione della Costituzione cantonale, questi emolumenti non erano stati considerati imposte e dunque non erano stati previsti nel nuovo testo costituzionale. Ora questa lacuna è stata colmata. Al contempo l'imposta è stata estesa ai «take-away» e alle «tavole calde» e introdotta per l'«esercizio della prostituzione».

La modifica della Cost./SO crea una base costituzionale per la riscossione di imposte da diversi esercizi. In virtù della loro sovranità i Cantoni possono riscuotere imposte professionali (art. 3 Cost.), fatta salva la competenza tributaria della Confederazione (art. 134 Cost.) e tenendo conto dei diritti e principi costituzionali (art. 94 cpv. 1 e 4 nonché art. 127 Cost.). La modifica della Cost./SO è conforme al diritto federale e la garanzia può pertanto essere conferita.

1.5 Costituzione del Cantone di Basilea Città

1.5.1 Votazione popolare cantonale del 27 novembre 2011

Nella votazione popolare del 27 novembre 2011 gli aventi diritto di voto del Cantone di Basilea Città hanno approvato l'abrogazione del § 91 capoverso 1 lettera f e la modifica del § 110 capoverso 1 lettera d della Costituzione cantonale del 23 marzo 2005¹⁰ (Cost./BS) (competenza di conferire la cittadinanza cantonale) con 31 382 voti favorevoli e 11 266 contrari. Con lettera del 27 aprile 2015 il Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Città ha chiesto la garanzia federale.

1.5.2 Competenza di conferire la cittadinanza cantonale

Vecchio testo

§ 91

¹ Il Gran Consiglio:

- f. conferisce la cittadinanza cantonale, fatta salva la competenza del Consiglio di Stato;

§ 110 cpv. 1 lett. d

¹ Il Consiglio di Stato ha i compiti seguenti:

- d. conferisce la cittadinanza cantonale alle persone che hanno il diritto di essere naturalizzate;

Nuovo testo

§ 91

¹ Il Gran Consiglio:

- f. *Abrogata*

§ 110 cpv. 1 lett. d

¹ Il Consiglio di Stato ha i compiti seguenti:

- d. conferisce la cittadinanza cantonale;

Secondo la nuova disposizione spetta esclusivamente al Consiglio di Stato conferire la cittadinanza cantonale.

In virtù dell'articolo 38 Cost. la Confederazione ha disciplinato l'acquisto e la perdita della cittadinanza nella legge del 29 settembre 1952¹¹ sulla cittadinanza (LCit). La procedura di conferimento ordinario è svolta in comune da Confederazione, Cantoni e Comuni. La procedura a livello cantonale e comunale è disciplinata dal diritto

⁹ DTF 128 I 102

¹⁰ RS 131.222.1

¹¹ RS 141.0

cantonale (art. 15a LCit). La modifica della Cost./BS è conforme al diritto federale e la garanzia può pertanto essere conferita.

1.6 Costituzione del Cantone di Appenzello Interno

1.6.1 Votazione popolare cantonale del 28 aprile 2013

Nella Landesgemeinde del 28 aprile 2013 gli aventi diritto di voto del Cantone di Appenzello Interno hanno approvato la modifica degli articoli 1 capoverso 3, 27 capoverso 3 e 29 capoverso 1 della Costituzione cantonale del 24 novembre 1872¹² (Cost./AI) (competenze legislative del Gran Consiglio). Con lettera del 2 luglio 2014 la Cancelleria dello Stato del Cantone di Appenzello Interno ha chiesto la garanzia federale.

1.6.2 Competenze legislative del Gran Consiglio

Vecchio testo

Art. 1 cpv. 3

³ In tutte le votazioni popolari e consiliari decide la maggioranza assoluta dei votanti. I Distretti e i Comuni hanno facoltà di sostituire al voto palese nell'Assemblea comunale il voto segreto alle urne. L'introduzione del voto alle urne è decisa a scrutinio segreto. Il Gran Consiglio disciplina in un'ordinanza il voto alle urne.

Art. 27 cpv. 3

³ Decide circa l'adesione a trattati intercantionali, nonché circa la loro modifica o denuncia.

Art. 29 cpv. 1

¹ Il Gran Consiglio vigila sull'andamento degli affari di tutte le autorità.

Nuovo testo

Art. 1 cpv. 3

³ Il Gran Consiglio emana mediante ordinanza le disposizioni necessarie.

Art. 27 cpv. 3

³ Decide circa l'adesione a trattati intercantionali, nonché circa la loro modifica o denuncia e può disciplinarne l'esecuzione.

Art. 29 cpv. 1

¹ Il Gran Consiglio vigila sull'andamento degli affari di tutte le autorità. Può disciplinare i diritti e i doveri di autorità e impiegati cantonali e stabilire l'organizzazione amministrativa del Cantone, compresi gli emolumenti. Emana le disposizioni necessarie per la cassa d'assicurazione cantonale.

Le nuove disposizioni conferiscono nuovamente al Gran Consiglio competenze legislative (che aveva perso nel 1994), limitate all'ambito delle elezioni e votazioni, alle questioni amministrative e all'esecuzione di concordati.

L'assegnazione di competenze legislative formali e materiali rientra nell'autonomia organizzativa cantonale. Nel disciplinare le procedure di elezione e votazione il Gran Consiglio dovrà attenersi alle indicazioni della Costituzione federale (art. 34 Cost.: garanzia dei diritti politici, cioè protezione della libera formazione della volontà e dell'espressione fedele del voto; e art. 51 cpv. 1 Cost.: requisiti minimi per

il processo democratico). La disposizione può essere applicata in modo conforme al diritto federale e la garanzia può pertanto essere conferita.

1.6.3 Votazione popolare cantonale del 26 aprile 2015

Nella Landesgemeinde del 26 aprile 2015 gli aventi diritto di voto del Cantone di Appenzello Interno hanno approvato la modifica dell'articolo 16 capoverso 2 della Cost./AI (esclusione dal diritto di voto). Con lettera del 30 aprile 2015 la Cancelleria dello Stato del Cantone di Appenzello Interno ha chiesto la garanzia federale.

1.6.4 Esclusione dal diritto di voto

Vecchio testo

Art. 16 cpv. 2

² Chi è interdetto per infermità o debolezza mentali (art. 369 CC²) è escluso dal diritto di voto.

² RS 210

Nuovo testo

Art. 16 cpv. 2

² È escluso dal diritto di voto chi a causa di durevole incapacità di discernimento è sottoposto a curatela generale o è rappresentato da una persona che ha designato con mandato precauzionale.

La revisione adegua la descrizione di chi ha diritto di voto a livello cantonale e comunale alla nuova norma nel diritto sulla protezione dei minori e degli adulti del Codice civile¹³ entrata in vigore il 1° gennaio 2013. I Cantoni disciplinano l'esercizio del diritto di voto in materia cantonale e comunale (art. 39 cpv. 1 Cost.). L'articolo 16 capoverso 2 Cost./AI corrisponde peraltro alla normativa federale in materia (art. 2 della legge federale del 17 dicembre 1976¹⁴ sui diritti politici).

La modifica della Cost./AI è conforme al diritto federale e la garanzia può pertanto essere conferita.

2 Costituzionalità

2.1 Conformità con il diritto federale

Dall'esame risulta che le modifiche costituzionali dei Cantoni di Lucerna, Svitto, Glarona, Soletta, Basilea Città e Appenzello Interno rispondono ai requisiti dell'articolo 51 della Costituzione federale. La garanzia federale può pertanto essere conferita.

2.2 Competenza dell'Assemblea federale

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

¹³ RS 210

¹⁴ RS 161.1