

01.081

**Messaggio
concernente la garanzia federale alla costituzione
del Cantone di San Gallo**

del 19 dicembre 2001

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 San Gallo.

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

19 dicembre 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
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 10 giugno 2001 gli elettori del Cantone di San Gallo hanno approvato la revisione totale della costituzione cantonale. La nuova costituzione si presenta in quanto Carta fondamentale moderna sia dal profilo formale sia da quello materiale. Oltre a una sistematica chiara e a una formulazione adeguata al nostro tempo, la nuova costituzione è caratterizzata dall'elasticità della sua struttura che in avvenire consentirà di assumere nuovi compiti, delegare nuove competenze alle autorità o procedere ad adeguamenti organizzativi senza necessariamente modificare la costituzione stessa. Inoltre, la nuova costituzione comprende alcune innovazioni di diritto materiale tra cui le modifiche nell'organizzazione dei Comuni, una nuova procedura di conferimento della cittadinanza comunale e cantonale nonché il rafforzamento dell'autonomia delle comunità religiose di diritto pubblico.

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 25 giugno 1995 gli elettori del Cantone di San Gallo hanno accettato il principio di una revisione totale della costituzione cantonale del 16 novembre 1890. A tal fine hanno incaricato dei lavori il Gran Consiglio invece di istituire un'Assemblea costituente. Nel maggio 1996 il Gran Consiglio ha istituito una Commissione di 29 membri. L'inizio dei lavori è stato contrassegnato da un alto numero di partecipanti a cui si sono aggiunte persone provenienti dalle varie istituzioni e organizzazioni attive nel settore pubblico. Nell'ambito dei diversi gruppi di lavoro e di accompagnamento sono state successivamente elaborate le tesi volte a porre le basi della nuova costituzione. La Commissione ha inoltre elaborato un progetto preliminare da sottoporre a consultazione e il 17 dicembre 1997 ha presentato un progetto di nuova costituzione. Tale progetto è stato adottato dal Gran Consiglio il 27 novembre 2000 in seconda lettura. Il testo della nuova costituzione è stato approvato dal popolo il 10 giugno 2001 con 81 983 sì contro 32 253 no.

Con lettera del 27 giugno 2001 il capo del Dipartimento dell'interno e degli affari militari del Cantone di San Gallo ha chiesto la garanzia federale.

2 Struttura e contenuto della costituzione

La nuova costituzione è volta a sancire gli obiettivi principali dell'organizzazione statale cantonale e precisa in modo chiaro e comprensibile per i cittadini le finalità e i compiti essenziali dei poteri pubblici nel Cantone e apre prospettive d'avvenire per le autorità. La nuova legge fondamentale si concentra soprattutto sui settori relativi alla sovranità statale che il Cantone può regolamentare in modo autonomo nei limiti fissati dal diritto federale. In linea di massima si limita all'essenziale e fissa linee direttive chiare ai legislatori cantonali e comunali, senza imporre loro obblighi troppo dettagliati. Sotto il profilo del contenuto la costituzione riprende in gran parte la legislazione esistente dato che sono mantenute le basi della Costituzione del 1890. In alcuni settori la nuova costituzione reca tuttavia una serie di innovazioni che possiamo riassumere come segue:

- la nuova costituzione stabilisce gli obiettivi dello Stato da promuovere attraverso le attività pubbliche del Cantone o dei Comuni (art. 9-23);
- introduce l'iniziativa «di tipo unico» secondo cui il Comitato di iniziativa non deve precisare anzitempo se la proposta deve essere attuata mediante revisione costituzionale o mediante una legge (art. 43);
- contiene le basi per una politica finanziaria equilibrata e durevole (art. 82-87);
- contempla disposizioni sulla collaborazione intercomunale mediante convenzioni relative all'adempimento comune dei compiti o mediante istituzioni di sindacati comunali. Al momento di istituire tali sindacati saranno migliorate le possibilità di partecipazione democratica dei cittadini (art. 96 e 97);

- è agevolato, a talune condizioni, il conferimento del diritto di cittadinanza comunale e cantonale agli Svizzeri nonché ai giovani stranieri e apolidi (art. 105-108);
- è rafforzata l'autonomia delle comunità religiose di diritto pubblico nel senso che lo Stato si limita ad approvare l'atto costitutivo che definisce le grandi linee della loro organizzazione (art. 110 e 111).

La costituzione comprende un preambolo che sottolinea i valori fondamentali che intende promuovere e fissa una linea di condotta per lo Stato. I 126 articoli che seguono sono suddivisi in 12 titoli che elencano successivamente le disposizioni generali, i diritti fondamentali, i doveri fondamentali e i principi dell'attività dello Stato garantiti dal diritto, le finalità dello Stato, i compiti dello Stato, i diritti politici, le autorità, il regime delle finanze, i Comuni, l'acquisto della cittadinanza, le comunità religiose di diritto pubblico, la revisione della costituzione e le disposizioni finali.

Il *titolo I* (art. 1) definisce la posizione del Cantone in rapporto alla Confederazione, afferma il suo carattere di Stato di diritto liberale, democratico e sociale, prevede una collaborazione attiva del Cantone con la Confederazione, con gli altri Cantoni e con l'estero, designa la Città di San Gallo come capoluogo del Cantone.

Il *titolo II* (art. 2-8) concerne i diritti fondamentali, i doveri fondamentali e i principi dell'attività dello Stato garantita dal diritto.

Il *titolo III* (art. 9-23) definisce le finalità dello Stato.

Il *titolo IV* (art. 24-30) contiene le disposizioni relative all'adempimento dei compiti dello Stato.

Il *titolo V* (art. 31-54) contiene le principali norme che regolano i diritti politici, in particolare le disposizioni sul diritto di voto, le elezioni, le forme e le prescrizioni applicabili alle iniziative, le votazioni obbligatorie e facoltative, la procedura di consultazione e la partecipazione dei partiti politici.

Il *titolo VI* (art. 55-81) stabilisce i principi che disciplinano l'organizzazione delle autorità (in particolare il principio della separazione dei poteri), prevede i casi di incompatibilità, sancisce l'immunità dei membri del parlamento cantonale e del Governo, istituisce una responsabilità dello Stato che si fa carico dei danni causati dai propri agenti e disciplina la composizione e i compiti del parlamento cantonale, del Governo e delle autorità giudiziarie.

Il *titolo VII* (art. 82-87) è dedicato al regime delle finanze. Fissa i principi applicabili alla gestione finanziaria, sancisce il principio della perequazione finanziaria intercomunale e contiene una normativa sulla compensazione dei vantaggi nei rapporti tra Cantone e Comuni come anche nei rapporti intercomunali.

Il *titolo VIII* (art. 88-100) disciplina i principi che regolano l'organizzazione dei Comuni. Definisce i diversi tipi di Comuni, garantisce l'autonomia comunale, regola la collaborazione intercomunale e contiene disposizioni sulla modifica dell'effettivo dei Comuni.

Il *titolo IX* (art. 101-108) concerne la naturalizzazione e stabilisce che il diritto di cittadinanza del Comune politico si fonda sul diritto di cittadinanza cantonale. Gli elettori del Comune politico o eventualmente il parlamento comunale, decidono in linea di massima della concessione del diritto di cittadinanza comunale su istanza del consiglio di naturalizzazione. Agli Svizzeri domiciliati nel Comune politico da

almeno cinque anni nonché ai giovani stranieri e apolidi che non hanno ancora compiuto il ventesimo anno di età e sono domiciliati da dieci anni in Svizzera, di cui cinque almeno nel Comune politico, hanno diritto alla cittadinanza secondo una procedura particolare e la decisione spetta al consiglio di naturalizzazione.

Il *titolo X* (art. 109-111) riconosce quattro comunità religiose in quanto collettività di diritto pubblico e accorda loro ampia autonomia. Tuttavia l'atto costitutivo di dette comunità deve essere sottoposto al Governo per approvazione.

Il *titolo XI* (art. 112-117) concerne la revisione totale e parziale della costituzione.

Il *titolo XII* (art. 118-126) contiene le disposizioni 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 deve essere accordata; per contro, se le disattendono la garanzia deve essere negata.

3.2 Accettazione da parte del popolo

La nuova costituzione è stata sottoposta a votazione popolare il 10 giugno 2001 ed è stata approvata a larga maggioranza dagli elettori del Cantone di San Gallo (cfr. n. 1). La consultazione popolare non ha dato luogo ad alcun ricorso presso le autorità competenti.

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 112-117 in connessione con gli articoli 31 e 32 come anche gli articoli 41, 43 e 44-46 della nuova costituzione cantonale disciplinano le procedure di revisione costituzionale. La revisione totale o parziale della costituzione cantonale può essere chiesta sia dal parlamento cantonale sia dal popolo (art. 113 e 117). In base all'articolo 41 della costituzione cantonale, 8000 elettori possono chiedere la revisione totale o parziale. Inoltre, mediante il lancio dell'iniziativa «di tipo unico» 4000 elettori possono accordare, in forma di proposta redatta in termini generici, un mandato legislativo al parlamento cantonale (art. 43). Ai sensi dell'articolo 44 capoverso 1, la legge fissa le condizioni di ricevibilità delle iniziative e disciplina la procedura, mentre secondo il capoverso 2 un'iniziativa è dichiarata nulla se viola il diritto

superiore, è irrealizzabile o non rispetta il principio dell'unità della materia o dell'unità della forma. In merito bisogna rilevare che i Cantoni non sono autorizzati a prevedere altre cause di nullità delle iniziative volte alla revisione della costituzione cantonale tranne quelle menzionate nell'articolo 44 capoverso 2. Qualora lo facessero limiterebbero la possibilità – prevista nell'articolo 51 capoverso 1 secondo periodo della Costituzione federale – di rivedere liberamente la costituzione cantonale (cfr. in merito il messaggio concernente il conferimento della garanzia federale alle costituzioni rivedute dei Cantoni di Glarona, Soletta, Appenzello Interno, San Gallo e Vallese; FF 1995 I 804 seg.).

La garanzia federale a una disposizione costituzionale cantonale è tuttavia negata quando la norma si sottrae a qualsiasi interpretazione conforme al diritto federale. Stabilendo che la legge definisce le condizioni di ricevibilità delle iniziative, l'articolo 44 capoverso 1 è formulato in modo così ampio e generale che lascia in tutti i casi spazio ad applicazioni conformi alla legislazione federale. Possiamo quindi ritenere che il termine «condizioni» si riferisca a punti formali o di minore importanza e che il legislatore, basandosi ad esempio sulla disposizione citata, ritenga opportuno prevedere che il nome delle persone abilitate a ritirare l'iniziativa debba figurare su ciascuna lista di firme.

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 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 sancita dall'articolo 8 della Costituzione federale e la nozione materiale del diritto di voto universale e ugualitario (FF 2001 2359; Ulrich Häfelin/Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5ª 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 concretazione nel loro diritto costituzionale rientra nell'ambito della loro competenza (FF 1995 I 1812).

L'articolo 36 lettera a della nuova costituzione cantonale prevede che i membri del parlamento cantonale vengano eletti dal popolo. In virtù degli articoli 31 e 32 hanno diritto di voto tutti gli Svizzeri domiciliati nel Cantone purché abbiano compiuto i 18 anni e non siano interdetti per causa di infermità e debolezza mentale. Questa disposizione corrisponde alla soluzione adottata in quasi tutte le costituzioni cantionali ed è praticamente sancita dall'articolo 39 capoverso 3 della Costituzione federale secondo cui nessuno può esercitare i diritti politici in più di un Cantone.

Fra i diritti politici che la nuova costituzione conferisce agli elettori del Cantone di San Gallo in materia cantonale è il caso di menzionare, oltre al diritto di eleggere i membri del parlamento cantonale, il diritto di eleggere i membri del Governo, i rappresentanti al Consiglio degli Stati e taluni membri delle autorità giudiziarie (art. 36), il diritto di lanciare un'iniziativa costituzionale, legislativa o di tipo unico

(art. 41- 43), il diritto di partecipare al voto popolare obbligatorio su progetti di revisione della costituzione (art. 48 lett. a), su trattati interstatali che, a motivo del loro contenuto, devono essere considerati di livello costituzionale (art. 48 lett. b), su iniziative che il parlamento cantonale respinge o contro le quali presenta un controprogetto (art. 48 lett. c) e su decisioni relative a spese superiori all'ammontare fissato dal legislatore (art. 48 lett. d) come anche il diritto di lanciare un referendum contro una legge, contro un trattato interstatale che, a motivo del suo contenuto, deve essere considerato di livello legislativo e contro le decisioni relative a spese superiori all'ammontare fissato dal legislatore (referendum facoltativo, art. 49).

Per quanto concerne la regolamentazione dell'organizzazione delle autorità del Cantone di San Gallo, come stabilito dagli articoli 55 e seguenti della nuova costituzione (cfr. parimenti infra n. 3.5.5), è giocoforza riconoscere che soddisfa appieno il principio della separazione dei poteri peraltro espressamente menzionato (cfr. art. 55).

L'articolo 51 capoverso 1 della Costituzione federale, che impone ai Cantoni di darsi 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 di 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 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 di 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, nella misura in cui, interpretate conformemente al diritto federale, rientrano in una competenza cantonale residua, esse devono ottenere la garanzia federale.

3.5.2 Struttura del Cantone

La costituzione del Cantone di San Gallo riconosce come entità territoriali i Comuni che sono di tre tipi, ossia i Comuni politici, i Comuni scolastici e i Comuni municipali (art. 88 cpv. 1). La legge può inoltre prevedere altri tipi di Comuni speciali (art. 88 cpv. 3). Il nome dei Comuni non è menzionato nella costituzione (cfr. art. 91 cpv. 2). L'autonomia comunale è iscritta nella costituzione (89). I Comuni adempiono i compiti assegnati loro dalla legislazione cantonale e dalle leggi nonché i com-

piti di interesse pubblico che si assumono entro i limiti della loro autonomia (art. 90). La costituzione cantonale contiene disposizioni sulla collaborazione intercomunale (art. 96 e 97), in base alle quali i Comuni in determinati casi potrebbero essere tenuti a collaborare reciprocamente (art. 97 cpv. 2). Essa affida in gran parte al legislatore il compito di disciplinare gli aspetti salienti dell'organizzazione dei Comuni (art. 94 e 95). Infine istituisce una sorveglianza del Cantone sull'attività delle autorità comunali (art. 100).

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

3.5.3 Diritti fondamentali

I diritti fondamentali garantiti dalle costituzioni cantonali, secondo la dottrina e la giurisprudenza 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.; Regula Kägi-Diener, *Grundrechtsschutz durch die Kantone* in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [ed.] *Droit constitutionnel suisse*, Zurigo 2001, p. 843 seg., n. 19; 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.

La costituzione del Cantone di San Gallo enumera unicamente, senza definirli ulteriormente, ma riferendosi espressamente alla Costituzione federale, i diritti fondamentali già garantiti da quest'ultima (art. 2). I diritti fondamentali riconosciuti nelle procedure giudiziarie o amministrative (art. 4) e le disposizioni relative alla limitazione dei diritti fondamentali (art. 5) sono parimenti disciplinati mediante un rinvio alla Costituzione federale. La costituzione del Cantone di San Gallo garantisce inoltre in quattro settori dei diritti fondamentali in conformità del diritto cantonale (art. 3). Commentiamo qui di seguito il rapporto di tali diritti con il diritto federale:

L'articolo 3 lettera a della costituzione sangallese garantisce il diritto di istituire, dirigere o frequentare una scuola privata. Se la Costituzione federale non garantisce espressamente tale diritto, essa chiede nondimeno ai Cantoni di provvedere a una sufficiente istruzione di base accessibile a tutti i giovani. L'istruzione di base è obbligatoria e sottosta alla vigilanza dello Stato, inoltre nelle scuole pubbliche essa è gratuita (art. 62 cpv. 2 Cost.). Il diritto federale non esclude quindi l'esistenza di scuole private nel settore dell'insegnamento di base obbligatorio, se soggiacciono alla vigilanza dello Stato (FF 1997 I 259). Inoltre, a livello federale la libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.), la libertà di credo e di coscienza (art. 15 Cost.), la libertà d'opinione e di informazione (art. 16 Cost.), la libertà della scienza (art. 20 Cost.) e la libertà economica (art. 27 Cost.) tutelano parimenti taluni aspetti del diritto di istituire, dirigere o frequentare una scuola privata. Occorre quindi chiedersi fino a che punto la protezione garantita dall'articolo 3 lettera a della costituzione sangallese vada oltre quella concessa dal diritto federale (cfr. Ulrich Häfelin/Walter Haller,

Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5^a ed., Zurigo 2001, n. 232; questi autori riconoscono semplicemente che il diritto di istituire e di gestire scuole private ha una portata autonoma in diritto cantonale). In questo caso la questione rimane aperta poiché la garanzia cantonale in favore delle scuole private non viola il diritto federale. Non bisogna tuttavia trascurare che il Cantone di San Gallo non potrebbe introdurre un monopolio di Stato nel settore scolastico senza prima modificare la propria costituzione. Non è peraltro escluso che il livello costituzionale del diritto di istituire e gestire una scuola privata possa, in un caso concreto di applicazione, considerare tale esigenza preponderante rispetto ad altri interessi, cosa del tutto improbabile se non fosse ancorata nella costituzione.

L'articolo 3 lettera b della costituzione sangallese garantisce ai giovani in età scolare di fruire di un sussidio se la frequenza della scuola causa loro svantaggi a motivo del loro luogo d'abitazione, a causa di un handicap fisico o problemi sociali, mentre la Costituzione federale garantisce soltanto il diritto a un'istruzione di base sufficiente e gratuita (art. 19 Cost.). La giurisprudenza elaborata dal Consiglio federale in relazione con l'articolo 27 capoverso 2 della vecchia Costituzione federale (il cui contenuto è identico all'attuale art. 19 Cost.), riconosce che questa disposizione implica anche il diritto alla gratuità del trasporto degli allievi quando il tragitto scolastico è eccessivamente lungo o particolarmente pericoloso e pertanto bisogna ammettere che l'esigenza di un'istruzione scolastica di base sufficiente non è più rispettata (GAAC 64/2000 n. 1; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5^a ed., Zurigo 2001, n. 926). La costituzione del Cantone di San Gallo garantisce tuttavia la possibilità di ricevere un aiuto non soltanto quando non è più rispettata un'istruzione scolastica di base sufficiente, ma già a partire dal momento in cui la frequenza della scuola *crea svantaggi* agli alunni a motivo della distanza della loro abitazione, di un handicap fisico o per motivi sociali. Spetterà al legislatore o alla giurisprudenza stabilire in quale misura la concessione dei diritti garantiti dall'articolo 3 lettera b della costituzione sangallese va oltre i limiti garantiti dal diritto federale. Ciò dipenderà innanzitutto dai criteri adottati per riconoscere l'esistenza degli svantaggi citati e i casi in cui tali svantaggi saranno riconosciuti per motivi sociali, dato che tale tematica non era stata ancora trattata dalla giurisprudenza del Consiglio federale e del Tribunale federale. Siccome l'articolo 3 lettera b della costituzione del Cantone di San Gallo non limita in nessun modo i diritti garantiti dalla Costituzione federale, nulla si oppone al conferimento della garanzia federale.

L'articolo 3 lettera c della costituzione cantonale garantisce alle persone che hanno ultimato la scuola dell'obbligo il diritto di ricevere, per la formazione o il perfezionamento, un'indennità variabile secondo le loro necessità finanziarie e quelle dei rispettivi genitori. Ai sensi dell'articolo 66 capoverso 1 della Costituzione federale, la Confederazione può sussidiare i Cantoni per le loro spese in materia di borse di studio e di altri aiuti all'istruzione. Tali sussidi sono disciplinati in dettaglio nella legge federale del 19 marzo 1965 sui sussidi alle spese cantonali per indennità di studio (legge sulle indennità di studio; RS 416.0). Per il rimanente la concessione di sussidi per la formazione è di competenza dei Cantoni; pertanto è consentito loro di ancorare nella propria costituzione il diritto di ricevere sussidi per la formazione. L'articolo 3 lettera c della costituzione sangallese costituisce pertanto una garanzia costituzionale cantonale di portata autonoma a cui il diritto federale non si oppone minimamente.

L'articolo 3 lettera d, garantisce il diritto di ricevere, entro un termine ragionevole, una risposta a una petizione. Secondo l'articolo 33 capoverso 2 della Costituzione federale, le autorità devono prendere atto delle petizioni. Dato che prevede un diritto di risposta, la costituzione sangallese va oltre la protezione prevista dal diritto federale.

Dall'esame del testo è emerso che i diritti fondamentali garantiti dalla costituzione del Cantone di San Gallo accordano una protezione non meno estesa di quella accordata dalla Confederazione nell'ambito dei suoi diritti fondamentali, pertanto nulla si oppone al conferimento della garanzia federale.

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. Il Cantone di San Gallo è andato oltre poiché ha rinunciato totalmente a enumerare i compiti pubblici nella sua costituzione. Infatti il capitolo relativo ai compiti dello Stato (art. 24-30) contiene principi concernenti la loro attuazione, ma non li elenca espressamente. La costituzione sangallese menziona per contro le finalità dello Stato (art. 9-23) che i cittadini nonché le autorità cantonali e comunali dovranno sforzarsi di conseguire. Questo catalogo funge anche da base per la definizione dei compiti dello Stato poiché in virtù dell'articolo 24 capoverso 1 della nuova costituzione cantonale, lo Stato deve cercare di conseguire gli scopi fissati nell'adempimento dei propri doveri.

La soluzione contenuta nella costituzione sangallese non contrasta con il diritto federale, anche se alcune finalità d'ordine sociale ivi menzionate si sovrappongono alla sfera di competenza della Confederazione. Anche nei settori in cui la Confederazione ha legiferato, ai Cantoni rimangono importanti compiti d'esecuzione e competenze residue; inoltre, nell'attuazione dei compiti sociali il Cantone di San Gallo può adottare misure diverse da quella della Confederazione.

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 e le norme di incompatibilità di funzione (art. 56-58) sono conformi al diritto federale. Il principio della separazione dei poteri è espressamente sancito nell'articolo 55 ed è applicabile mediante la ripartizione delle competenze tra il parlamento cantonale, il Governo e le autorità giudiziarie.

La procedura legislativa che conferisce al parlamento cantonale – fatto salvo il referendum obbligatorio (art. 48) o facoltativo (art. 49) – la competenza di adottare le

leggi e i trattati interstatali di rango costituzionale o legislativo (art. 65 lett. b, c) soddisfa le esigenze democratiche contenute nell'articolo 51 capoverso 1 primo periodo della Costituzione federale. La nozione di legge è definita nell'articolo 67. Sono previsti gli organi giudiziari ai fini dell'applicazione del diritto federale (art. 78-80). Menzioniamo inoltre che l'articolo 77 capoverso 1 della nuova costituzione cantonale sancisce la garanzia del procedimento dinanzi alle autorità giudiziarie su modello dell'articolo 29a della Costituzione federale (FF 1999 7454) accettato nella votazione popolare del 12 marzo 2000, ma non ancora in vigore. In merito bisogna sottolineare che il legislatore cantonale potrà prevedere eccezioni dinanzi ad autorità giudiziarie soltanto nel quadro dell'articolo 29a secondo periodo della Costituzione federale (FF 1997 I 496).

Le diverse norme organizzative della costituzione sangallese sono conformi alla competenza cantonale in materia organizzativa (art. 3, 39 cpv. 1 e 47 Cost.) e non violano altre disposizioni del diritto federale.

3.5.6 Acquisito della cittadinanza

La costituzione sangallese disciplina in maniera più ampia e dettagliata, rispetto alla maggior parte delle altre costituzioni cantonali, le condizioni e la procedura di concessione della cittadinanza (art. 101-108). Le norme per la concessione della cittadinanza ai giovani stranieri e apolidi necessitano qualche chiarimento circa i rapporti esistenti tra queste norme e il diritto federale. Ai sensi dell'articolo 106 della costituzione cantonale, la cittadinanza comunale e cantonale è concessa in maniera autonoma ai giovani stranieri e apolidi che ne fanno richiesta prima del 20° anno di età, se sono domiciliati da dieci anni in Svizzera di cui almeno cinque nel Comune politico interessato. Tale disposizione ha tuttavia una portata meno ampia di quanto potrebbe sembrare. Secondo l'articolo 38 capoverso 2 della Costituzione federale, la Confederazione emana prescrizioni minime sulla naturalizzazione degli stranieri da parte dei Cantoni e rilascia il relativo permesso. La cittadinanza cantonale verrà concessa unicamente se saranno adempiute le condizioni previste negli articoli 14 e 15 della legge federale del 29 settembre 1952 sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (legge sulla cittadinanza; RS 141.0) e se la Confederazione avrà rilasciato l'autorizzazione di naturalizzazione. I Cantoni possono concedere agli stranieri un diritto di cittadinanza cantonale sempre che l'autorizzazione di naturalizzazione sia stata rilasciata dalla Confederazione (cfr. René Schaffhauser, *Bürgerrechte*, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [ed.] *Droit constitutionnel suisse*, Zurigo 2001, p. 321 seg., spec. 15). Corredato da questa precisazione che la Commissione costituzionale aveva peraltro già illustrato nel messaggio del 17 dicembre 1999 (Foglio uff. del Cantone di San Gallo n. 4, ed. spec. del 28 gennaio 2000, p. 410), l'articolo 106 della Costituzione del Cantone di San Gallo è conforme al diritto federale. Va sottolineato in questo contesto che è prevista una modifica dell'articolo 38 della Costituzione federale e della legge federale sulla cittadinanza. In merito abbiamo approvato il messaggio del 21 novembre 2001. Dal punto di vista della garanzia federale la nuova costituzione cantonale deve tuttavia essere valutata in rapporto al *vigente* diritto federale (cfr. in merito le motivazioni in 3.5.1 cpv. 1).

3.6

Riassunto

La costituzione del Cantone di San Gallo del 27 novembre 2000 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.

3142