



18.080

Messaggio concernente il conferimento della garanzia federale alle costituzioni rivedute dei Cantoni di Svitto, Zugo, Friburgo, Basilea Città, Basilea Campagna e Appenzello Interno

del 21 novembre 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che accorda la garanzia federale alle costituzioni rivedute dei Cantoni di Svitto, Zugo, Friburgo, Basilea Città, Basilea Campagna e Appenzello Interno.

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

21 novembre 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
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 costituzioni rivedute dei Cantoni di Svitto, Zugo, Friburgo, Basilea Città, Basilea Campagna e Appenzello Interno. Le modifiche costituzionali concernono ambiti molto diversi. Sono conformi al diritto federale ed 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 necessita dell'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 Svitto:*

- *la pubblicità del finanziamento della politica;*

nel Cantone di Zugo:

- *l'adeguamento del diritto di voto al nuovo diritto di protezione degli adulti;*

nel Cantone di Friburgo:

- *la pubblicità del finanziamento della politica;*

nel Cantone di Basilea Città:

- *l'abrogazione del quoziente elettorale per le elezioni del Gran Consiglio,*
- *il diritto all'alloggio e la protezione dell'alloggio;*

nel Cantone di Basilea Campagna:

- *l'incompatibilità per i membri del Consiglio di Stato;*

nel Cantone di Appenzello Interno:

- *il termine per la presentazione delle iniziative.*

Messaggio

1 Le singole revisioni

1.1 Costituzione del Cantone di Svitto

1.1.1 Votazione popolare cantonale del 4 marzo 2018

Nella votazione popolare cantonale del 4 marzo 2018 gli aventi diritto di voto del Cantone di Svitto hanno approvato, con 27 702 voti favorevoli contro 27 397 voti contrari, il nuovo § 45a della Costituzione cantonale del 24 novembre 2010¹ (Cost./SZ) sulla pubblicità del finanziamento della politica. Con lettera del 23 maggio 2018 il landamano e il cancelliere, in nome del Consiglio di Stato del Cantone di Svitto, hanno chiesto la garanzia federale.

1.1.2 Pubblicità del finanziamento della politica

Vecchio testo

Nuovo testo

§ 45a Obbligo di pubblicità

¹ Tutti i partiti e i gruppi politici, i comitati di campagne, i gruppi di interesse e altre organizzazioni che partecipano a campagne in vista di elezioni o votazioni che rientrano nella competenza del Cantone, dei Distretti e dei Comuni, devono rendere pubbliche le loro finanze. Rientrano nell'obbligo di pubblicità, in particolare:

- a. le fonti di finanziamento e il preventivo globale per la campagna in vista di elezioni o votazioni;
- b. la ragione sociale delle persone giuridiche che hanno partecipato al finanziamento, con l'indicazione dell'importo versato, se superiore a 1000 franchi per anno civile;
- c. l'identità delle persone fisiche che hanno partecipato al finanziamento, con l'indicazione dell'importo versato. Sono esclusi i donatori le cui liberalità non superano complessivamente i 5000 franchi per anno civile.

² Al momento di annunciare la loro candidatura, i candidati a un mandato pubblico sul piano cantonale e distrettuale come pure a livello esecutivo e legislativo comunale segnalano possibili conflitti d'interesse.

¹ RS 131.215

³ All'inizio dell'anno civile chi è stato eletto per un mandato pubblico ai sensi del capoverso 2 segnala possibili conflitti d'interesse.

⁴ Il Cantone o un ente indipendente verificano la correttezza delle informazioni fornite secondo i capoversi 1–3 e compilano un registro pubblico.

⁵ Le persone candidate o elette a un mandato pubblico, i partiti, i gruppi politici, i comitati di campagne, i gruppi di interesse e altre organizzazioni che violano gli obblighi di cui ai capoversi 1–3 sono punite con una multa.

⁶ La legge disciplina i particolari.

Con il § 45a Cost./SZ si disciplina la pubblicazione delle finanze di tutti i partiti, nonché di tutti i gruppi politici, comitati di campagne, gruppi di interesse e di tutte le altre organizzazioni che partecipano a campagne in vista di elezioni o votazioni cantonali, distrettuali e comunali. Inoltre, quando annunciano la loro candidatura tutti i candidati a una funzione pubblica sul piano cantonale o distrettuale come pure a livello esecutivo e legislativo comunale sono obbligati a segnalare possibili conflitti d'interesse. Lo stesso vale, all'inizio dell'anno civile, per coloro che sono eletti per un mandato pubblico. Infine, il Cantone o un ente indipendente verifica la correttezza delle informazioni fornite. La violazione di questi obblighi è punita con una multa.

Nel suo messaggio del 29 agosto 2018² concernente l'iniziativa popolare «Per più trasparenza nel finanziamento della politica (Iniziativa sulla trasparenza)», il Consiglio federale si è recentemente espresso su disposizioni di diritto federale dal contenuto analogo. Nel suo messaggio, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che l'iniziativa sulla trasparenza non si conciliasse sufficientemente con le particolarità e la complessità del sistema politico svizzero. Nell'ambito del presente messaggio, il Consiglio federale deve tuttavia limitarsi a un puro esame giuridico preliminare, poiché le condizioni di cui all'articolo 51 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)³, secondo cui occorre conferire la garanzia alle Costituzioni cantonali che non contraddicono al diritto federale, non ammettono una valutazione politica.

Secondo l'articolo 39 capoverso 1 Cost., i Cantoni disciplinano l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e comunale. Tale competenza deriva già dall'autonomia organizzativa – tuttavia limitata – dei Cantoni, che devono rispettare in particolare i diritti fondamentali.

Le modifiche della Cost./SZ riguardano l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale, distrettuale e comunale e rientrano nell'autonomia organizzativa cantonale. Tali modifiche sono conciliabili con i diritti fondamentali, in particolare con la libertà di voto. Le modifiche sono conformi al diritto federale ed è quindi possibile accordare la garanzia federale.

² FF 2018 4729

³ RS 101

1.2 Costituzione del Cantone di Zugo

1.2.1 Votazione popolare cantonale del 10 giugno 2018

Nella votazione popolare cantonale del 10 giugno 2018 gli aventi diritto di voto del Cantone di Zugo hanno approvato, con 28 062 voti favorevoli contro 2028 voti contrari, la modifica del § 27 capoverso 3 della Costituzione cantonale del 31 gennaio 1894⁴ (Cost./ZG) in vista dell'adeguamento del diritto di voto al nuovo diritto di protezione degli adulti. Con lettera del 14 giugno 2018 il cancelliere dello Stato, in nome della Cancelleria di Stato del Cantone di Zugo, ha chiesto la garanzia federale.

1.2.2 Adeguamento del diritto di voto al nuovo diritto di protezione degli adulti

Vecchio testo

§ 27

³ Chi è interdetto per infermità o debolezza mentali non ha diritto di voto.

Nuovo testo

§ 27 cpv. 3

³ Le persone che, a causa di una prolungata incapacità di discernimento, sono sottoposte a curatela generale o sono rappresentate da un mandatario designato con mandato precauzionale non hanno diritto di voto.

Il 1° gennaio 2013 sono entrate in vigore le modifiche del 19 dicembre 2008 del Codice civile (CC)⁵ concernenti la protezione degli adulti, il diritto delle persone e il diritto della filiazione⁶. Con la modifica del § 27 capoverso 3 Cost./ZG il diritto di voto per le elezioni e le votazioni cantonali è adeguato al nuovo diritto di protezione degli adulti previsto dal CC. La modifica è conforme al diritto federale ed è quindi possibile accordare la garanzia federale.

1.3 Costituzione del Cantone di Friburgo

1.3.1 Votazione popolare cantonale del 4 marzo 2018

Nella votazione popolare cantonale del 4 marzo 2018 gli aventi diritto di voto del Cantone di Friburgo hanno approvato, con 65 360 voti favorevoli contro 30 024 voti contrari, il nuovo articolo 139a della Costituzione cantonale del 16 maggio 2004⁷ (Cost./FR) sulla pubblicità del finanziamento della politica. Con lettera del 16 luglio 2018 il responsabile per le pubblicazioni ufficiali, in nome della Cancelleria di Stato del Cantone di Friburgo, ha chiesto la garanzia federale.

⁴ RS 131.218

⁵ RS 210

⁶ RU 2011 725

⁷ RS 131.219

1.3.2 Pubblicità del finanziamento della politica

Vecchio testo

Nuovo testo

Art. 139a Obbligo di trasparenza

¹ I partiti, i gruppi politici, i comitati di campagne e le organizzazioni che partecipano a campagne in vista di elezioni o votazioni devono pubblicare i loro conti. Devono in particolare essere pubblicati:

- a. in vista di elezioni e votazioni, le fonti di finanziamento e il preventivo globale della relativa campagna;
- b. per il finanziamento delle suddette organizzazioni, la ragione sociale delle persone giuridiche che partecipano al finanziamento di tali organizzazioni nonché l'importo dei versamenti;
- c. l'identità delle persone fisiche che partecipano al finanziamento di tali organizzazioni; sono escluse le persone i cui versamenti non superano i 5000 franchi per anno civile.

² All'inizio dell'anno civile i membri eletti nelle autorità cantonali pubblicano il reddito conseguito con il loro mandato e con le attività a esso correlate.

³ I dati pubblicati secondo i capoversi 1 e 2 sono verificati dall'amministrazione o da un ente indipendente. Una volta verificati, questi dati sono messi a disposizione su Internet o su carta.

⁴ Per il resto la legge disciplina l'applicazione. Le disposizioni d'applicazione tengono conto in particolare del segreto professionale.

Con l'articolo 139a Cost./FR si disciplina in particolare la pubblicazione dei conti dei partiti, dei gruppi politici, dei comitati di campagne e delle organizzazioni che partecipano a campagne in vista di elezioni o votazioni. Inoltre, i membri eletti nelle autorità cantonali devono pubblicare il reddito conseguito con il loro mandato e con le attività a esso legate. I dati pubblicati sono verificati dall'amministrazione o da un ente indipendente. Una volta verificati, questi dati sono messi a disposizione su Internet o su carta.

Quanto rilevato al capitolo 1.1.2 (modifica della Costituzione del Cantone di Svitto) vale analogamente per il presente caso. Le modifiche della Cost./FR riguardano l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e comunale e rientrano nell'autonomia organizzativa cantonale. Tali modifiche sono conciliabili con i diritti fondamentali, in particolare con la libertà di voto. Le modifiche sono conformi al diritto federale ed è quindi possibile accordare la garanzia federale.

1.4 Costituzione del Cantone di Basilea Città

1.4.1 Votazione popolare cantonale del 12 febbraio 2017

Nella votazione popolare cantonale del 12 febbraio 2017 gli aventi diritto di voto del Cantone di Basilea Città hanno approvato, con 28 799 voti favorevoli contro 21 841 voti contrari, l'abrogazione del § 46 capoverso 2 della Costituzione cantonale del 23 marzo 2005⁸ (Cost./BS) sul quoziente elettorale per le elezioni del Gran Consiglio. Con lettera del 23 maggio 2018 la presidente del Governo e la cancelliera, in nome del Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Città, hanno chiesto la garanzia federale.

1.4.2 Abrogazione del quoziente elettorale per le elezioni del Gran Consiglio

Vecchio testo

§ 46

² Il quoziente elettorale è stabilito dalla legge.

Nuovo testo

§ 46 cpv. 2

Abrogato

Secondo l'articolo 39 capoverso 1 Cost., i Cantoni disciplinano l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e comunale. Tale competenza deriva già dall'autonomia organizzativa – tuttavia limitata – dei Cantoni, che devono rispettare in particolare i diritti fondamentali. Con la presente modifica della Cost./BS si abroga il quoziente elettorale per le elezioni del Gran Consiglio di Basilea Città. La modifica della Cost./BS riguarda l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e rientra nell'autonomia organizzativa dei Cantoni. La modifica è conciliabile con i diritti fondamentali, in particolare con la libertà di voto. È conforme al diritto federale ed è quindi possibile accordare la garanzia federale.

1.4.3 Votazione popolare cantonale del 10 giugno 2018

Nella votazione popolare cantonale del 10 giugno 2018 gli aventi diritto di voto del Cantone di Basilea Città hanno approvato, con 25 596 voti favorevoli contro 19 004 voti contrari, la nuova lettera c del § 11 capoverso 2 della Cost./BS sul diritto all'alloggio. Con 27 600 voti favorevoli contro 17 014 voti contrari hanno inoltre approvato le modifiche del § 34 della Cost./BS concernente la protezione dell'alloggio. Con lettera del 25 luglio 2018 la presidente del Governo e la cancelliera, in nome del Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Città, hanno chiesto la garanzia federale.

⁸ RS 131.222.1

1.4.4 Diritto all'alloggio e protezione dell'alloggio

Vecchio testo

§ 34 Assetto del territorio e contesto abitativo [titolo marginale]

2 ...

Nuovo testo

§ 11 cpv. 2 lett. c

² La presente Costituzione garantisce inoltre:

- c. il riconoscimento da parte del Cantone del diritto all'alloggio. Il Cantone adotta le misure necessarie affinché le persone residenti e annunciate a Basilea Città possano ottenere un alloggio rispondente ai loro bisogni e la cui pigione o i cui costi non eccedano la loro capacità finanziaria.

Termine di attuazione

La presente modifica costituzionale deve essere attuata entro due anni dalla sua accettazione da parte degli aventi diritto di voto.

§ 34, titolo marginale, cpv. 2 terzo periodo e cpv. 3–6

Assetto del territorio, protezione dell'alloggio e contesto abitativo

² ... Allo stesso modo lo Stato promuove in tutti i quartieri il mantenimento degli spazi abitativi a prezzi accessibili esistenti.

³ In tempi di penuria di alloggi, lo Stato provvede affinché, conformemente alle esigenze prevalenti della popolazione residente, quest'ultima sia efficacemente protetta dalle disdette e dagli aumenti di pigione. Ciò vale in particolare per i locatari più anziani e di lunga durata.

⁴ Al fine di conservare gli spazi abitativi a prezzi accessibili esistenti, oltre alla protezione degli inquilini prevista dal diritto federale lo Stato adotta tutte le misure di politica abitativa necessarie per preservare il carattere dei quartieri, per mantenere la disponibilità di alloggi nonché le condizioni di alloggio e di vita esistenti.

⁵ Queste misure comprendono anche l'introduzione temporanea di un obbligo di autorizzazione connesso al controllo delle pigioni in caso di risanamento e trasformazione nonché di demolizione di abitazioni in affitto a prezzi accessibili.

⁶ La penuria di alloggi sussiste nel caso in cui la quota di abitazioni vuote sia pari o inferiore all'1,5 per cento.

Con il § 11 capoverso 2 lettera c Cost./BS, sotto il titolo marginale «Garanzia dei diritti fondamentali» si garantisce il diritto all'alloggio nel Cantone di Basilea Città. La Confederazione non garantisce esplicitamente tale diritto fondamentale. Come obiettivo sociale, a complemento della responsabilità personale e dell'iniziativa pri-

vata, la Confederazione e i Cantoni s'impegnano affinché ognuno possa trovare, per sé stesso e per la sua famiglia, un'abitazione adeguata e a condizioni sopportabili (art. 41 cpv. 1 lett. e Cost.). Conformemente all'articolo 3 Cost., rientra nella sovranità dei Cantoni garantire altri diritti fondamentali non esplicitamente garantiti dalla Confederazione. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, le garanzie dei diritti fondamentali dei Cantoni assumono un'importanza autonoma laddove vadano al di là di quanto garantito dalla Costituzione federale o dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁹, oppure laddove proteggano un diritto altrimenti non garantito dalla Costituzione federale¹⁰. Il § 11 capoverso 2 lettera c Cost./BS è conforme al diritto federale ed è quindi possibile accordare la garanzia federale.

Con le modifiche del § 34 Cost./BS si prevedono diverse misure per proteggere gli alloggi; il Cantone di Basilea Città è tenuto a promuovere in tutti i quartieri il mantenimento degli spazi abitativi a prezzi accessibili esistenti. Per mantenere gli spazi abitativi a prezzi accessibili esistenti, secondo la nuova disposizione, oltre alla protezione degli inquilini prevista dal diritto federale, il Cantone adotta tutte le misure di politica abitativa necessarie per preservare il carattere dei quartieri, mantenere la disponibilità di alloggi nonché le condizioni di alloggio e di vita esistenti.

Le misure di politica abitativa comprendono anche l'introduzione temporanea di un obbligo di autorizzazione connesso al controllo delle pigioni in caso di risanamento e trasformazione nonché di demolizione di abitazioni in affitto a prezzi accessibili. In tempi di penuria di alloggi (quota di abitazioni vuote pari o inferiore all'1,5 %), il Cantone provvede affinché, conformemente alle esigenze prevalenti della popolazione residente, quest'ultima sia efficacemente protetta dall'allontanamento a causa di disdette e aumenti di pigione. Ciò vale in particolare per i locatari più anziani e di lunga durata.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la Confederazione ha disciplinato esaustivamente la protezione dalle disdette nell'ambito del diritto privato¹¹. Per esempio, il Cantone di Basilea Città non poteva prevedere che le affittuarie e gli affittuari di età superiore rispettivamente a 64 o 65 anni non potessero ricevere una disdetta. Sono tuttavia ammesse misure di politica sociale proporzionate che possono proteggere indirettamente dall'allontanamento a causa di disdette e aumenti di pigione, come per esempio l'introduzione temporanea di un obbligo di autorizzazione per demolizioni¹². Le modifiche al § 34 Cost./BS possono quindi assumere un significato che non le rende chiaramente inammissibili secondo il diritto federale (principio di favore)¹³. Sono conformi al diritto federale ed è quindi possibile accordare la garanzia federale. Le disposizioni di attuazione cantonali devono essere

⁹ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, RS **0.101**.

¹⁰ DTF **121** I 267 cons. 3a

¹¹ DTF **113** Ia 126 cons. 9d

¹² Cfr. DTF **99** Ia 35 sulla legge del Cantone di Basilea Città del 25 aprile 1968 / 11 novembre 1971 sulla demolizione di abitazioni (disponibile unicamente in tedesco *BGE 99 Ia 35 zum damaligen baselstädtischen Gesetz vom 25. April 1968 / 11. November 1971 über den Abbruch von Wohnhäusern*). Cfr. anche DTF **88** I 248 segg., DTF **89** I 178 cons. 3d pag. 184, DTF **101** Ia 502 cons. 2d pag. 510 e DTF **137** I 135 cons. 2.5.

¹³ DTF **139** I 292 cons. 5.7

tuttavia compatibili con il diritto di rango superiore, in particolare con il diritto di locazione.

1.5 Costituzione del Cantone di Basilea Campagna

1.5.1 Votazione popolare cantonale del 4 marzo 2018

Nella votazione popolare cantonale del 4 marzo 2018 gli aventi diritto di voto del Cantone di Basilea Campagna hanno approvato, con 78 089 voti favorevoli contro 12 413 voti contrari, la modifica del § 72 capoverso 2 della Costituzione cantonale del 17 maggio 1984¹⁴ (Cost./BL) sull'incompatibilità per i membri del Consiglio di Stato. Con lettera del 20 aprile 2018 il redattore della raccolta delle leggi, in nome della Cancelleria di Stato del Cantone di Basilea Campagna, ha chiesto la garanzia federale.

1.5.2 Incompatibilità per i membri del Consiglio di Stato

Vecchio testo

§ 72 Incompatibilità

² Non più di un membro del Consiglio di Stato può far parte dell'Assemblea federale.

Nuovo testo

§ 72 *cpv. 2*

² I membri del Consiglio di Stato non possono essere contemporaneamente membri dell'Assemblea federale.

Secondo l'articolo 39 capoverso 1 Cost. i Cantoni disciplinano l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e comunale. La loro autonomia organizzativa, rispettata dalla Confederazione (art. 47 cpv. 2 Cost.), rientra nella sovranità cantonale di cui all'articolo 3 Cost.. Con la modifica del § 72 capoverso 2 Cost./BL si estende l'incompatibilità per i membri del Consiglio di Stato. D'ora in poi nessuno di loro potrà far parte contemporaneamente dell'Assemblea federale. La modifica, che riguarda l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e l'autonomia organizzativa cantonale, è conforme al diritto federale ed è quindi possibile accordare la garanzia federale.

1.6 Costituzione del Cantone di Appenzello Interno

1.6.1 Landsgemeinde del 29 aprile 2018

Nella Landsgemeinde del 29 aprile 2018 gli aventi diritto di voto del Cantone di Appenzello Interno hanno approvato la modifica dell'articolo 7^{bis} capoverso 6, primo periodo della Costituzione del 24 novembre 1872¹⁵ del Cantone di Appenzello Interno sul termine per la presentazione delle iniziative. Con lettera del 2 mag-

¹⁴ RS 131.222.2

¹⁵ RS 131.224.2

gio 2018 il Segretario di Stato, su mandato del landamano e del Consiglio di Stato, ha chiesto la garanzia federale.

1.6.2 Termine per la presentazione delle iniziative

Vecchio testo

§ 7bis

⁶ Le iniziative devono essere presentate per scritto al Gran Consiglio per esame e parere entro il 1° ottobre. ...

Nuovo testo

§ 7bis *cpv. 6, primo periodo*

⁶ Le iniziative devono essere presentate per scritto al Gran Consiglio per esame e parere entro il 31 maggio. ...

Secondo l'articolo 39 capoverso 1 Cost. i Cantoni disciplinano l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e comunale. La Confederazione rispetta l'autonomia organizzativa dei Cantoni (art. 47 cpv. 2 Cost.), rientrando nella sovranità cantonale secondo l'articolo 3 Cost. Con la presente modifica della Cost./AI si cambia la data per la presentazione delle iniziative. La modifica, che riguarda l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e l'autonomia organizzativa cantonale, è conforme al diritto federale ed è quindi possibile accordare la garanzia federale.

2 Aspetti giuridici

2.1 Conformità con il diritto federale

Dall'esame risulta che le modifiche alle costituzioni dei Cantoni di Svitto, Zugo, Friburgo, Basilea Città, Basilea Campagna e Appenzello Interno adempiono le condizioni poste dall'articolo 51 della Costituzione federale. Alle disposizioni modificate deve essere pertanto conferita la garanzia federale.

2.2 Competenza dell'Assemblea federale

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

2.3 Forma dell'atto

Né la Costituzione federale né una legge prevedono il referendum, dunque la garanzia è conferita con un decreto federale semplice (cfr. l'art. 141 cpv. 1 lett. c in combinato disposto con l'art. 163 cpv. 2 Cost.).

