

09.066

**Messaggio
concernente il conferimento della garanzia federale alle
costituzioni rivedute dei Cantoni di Berna, Turgovia,
Vaud, Ginevra e Giura**

del 26 agosto 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale semplice concernente il conferimento della garanzia federale alle costituzioni rivedute dei Cantoni di Berna, Turgovia, Vaud, Ginevra e Giura.

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

26 agosto 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

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 le costituzioni cantonali in questione non sono contrarie al diritto federale. Alle costituzioni cantonali che soddisfano queste condizioni la garanzia federale deve essere accordata; per contro, a quelle che le disattendono la garanzia deve essere negata.

Nella fattispecie le modifiche costituzionali concernono:

nel Cantone di Berna:

- *la soppressione della garanzia di un seggio per distretto nel quadro della riforma dei circondari elettorali 2010;*

nel Cantone di Turgovia:

- *l'adeguamento del regime delle incompatibilità in occasione di elezioni;*

nel Cantone di Vaud:

- *il rinvio dell'attuazione del doppio grado di giurisdizione in materia civile e penale;*
- *la protezione dal fumo passivo;*
- *l'adeguamento della procedura di nomina dei giudici assessori della Corte delle assicurazioni sociali;*

nel Cantone di Ginevra:

- *l'introduzione di un referendum obbligatorio per le modifiche di legge in materia di protezione degli inquilini;*
- *la gestione dello Stato;*

nel Cantone del Giura:

- *la trasposizione dei nuovi Codici svizzeri di procedura penale e di procedura civile.*

Tutte le modifiche sono conformi all'articolo 51 della Costituzione federale; la garanzia federale deve dunque essere conferita.

Messaggio

1 Le singole revisioni

1.1 Costituzione del Cantone di Berna

1.1.1 Votazione popolare cantonale del 30 novembre 2008

Nella votazione popolare del 30 novembre 2008, gli elettori del Cantone di Berna hanno approvato, con 213 637 sì contro 44 230 no, la modifica dell'articolo 73 della Costituzione cantonale concernente la soppressione della garanzia di un seggio per distretto nel quadro della riforma dei circondari elettorali 2010.

Con lettera del 21 gennaio 2009 la Cancelleria di Stato del Cantone di Berna ha chiesto la garanzia federale.

1.1.2 Soppressione della garanzia di un seggio per distretto

Vecchio testo

Art. 73 Abs. 4

⁴ Die Sitzverteilung an die Listen richtet sich nach den in den Wahlkreisen erzielten Parteistimmen. In Wahlkreisen mit mehreren Amtsbezirken erhält jeder Amtsbezirk mindestens einen Sitz.

Nuovo testo

Art. 73 Abs. 4

⁴ Die Sitzverteilung an die Listen richtet sich nach den in den Wahlkreisen erzielten Parteistimmen.

Prima della riforma dell'amministrazione cantonale decentralizzata, accettata in votazione popolare il 24 settembre 2006, i distretti erano un'unità strutturale importante del Cantone di Berna. Considerato il loro statuto, segnatamente in quanto circoli elettorali, circoscrizioni giudiziarie e amministrative, e la struttura del Cantone di Berna, si giustificava il fatto che un numero minimo di seggi fosse loro garantito: ogni distretto doveva quindi essere rappresentato almeno da un membro in Gran Consiglio. In seguito a diverse decisioni del Popolo bernese, i distretti avevano perso la loro funzione di circoscrizione giudiziaria e amministrativa. La riforma dei circondari elettorali li ha inoltre privati della loro funzione di circondario elettorale. Nulla si oppone dunque – in particolare non il diritto superiore – alla soppressione della garanzia di un seggio per distretto. La modifica costituzionale può dunque essere garantita.

1.2 Costituzione del Cantone di Turgovia

1.2.1 Votazione popolare cantonale dell'8 febbraio 2009

In occasione della votazione popolare dell'8 febbraio 2009, l'elettorato del Cantone di Turgovia ha accettato la modifica del paragrafo 30 della Costituzione cantonale (modifica del regime delle incompatibilità) con 51 235 sì contro 16 004 no.

Con lettera del 16 febbraio 2009 la Cancelleria di Stato del Cantone di Turgovia ha chiesto la garanzia federale.

1.2.2 Modifica del regime delle incompatibilità

Vecchio testo

§ 30 Verwandtschaft

¹ Dem Grossen Rat dürfen Verwandte in gerader Linie und Ehegatten nicht gleichzeitig angehören.

² Den übrigen Behörden dürfen ausserdem Verwandte und Verschwägte bis zum zweiten Grad der Seitenlinie nicht gleichzeitig angehören.

Nuovo testo

§ 30 Verwandtenausschluss

¹ Der gleichen Behörde dürfen nicht gleichzeitig angehören:

1. Ehegatten;
2. Eltern und Kinder sowie ihre Ehegatten;
3. Geschwister und ihre Ehegatten.

² Personen in eingetragener Partnerschaft sowie Personen in faktischer Lebensgemeinschaft sind den Ehegatten gleichgestellt.

³ Der Verwandtenausschluss gilt nicht für den Grossen Rat und die Gemeindeparlamente.

⁴ Weitere Ausnahmen vom Verwandtenausschluss regelt das Gesetz.

Mentre prima le incompatibilità per legami di parentela concernevano soltanto i coniugi, con la modifica costituzionale esse vengono ora estese ai partner registrati e alle coppie di fatto, realizzando così l'uguaglianza giuridica sancita nell'articolo 8 capoverso 1 della Costituzione federale. La modifica costituzionale limita tuttavia i casi di incompatibilità: l'esclusione per legami di parentela non si applica infatti alle elezioni nei parlamenti che generalmente si compongono di molti membri (gran consiglio, consiglio comunale). In queste istituzioni eventuali legami personali tra taluni pochi deputati difficilmente possono avere un peso decisivo. L'esclusione per legami di parentela è invece mantenuta per le elezioni in istituzioni più piccole (ad es. autorità comunali e scolastiche, tribunali distrettuali), dove eventuali concentrazioni di potere o conflitti personali avrebbero un influsso ben maggiore rispetto a istituzioni composte di numerosi membri. La modifica costituzionale è di conseguenza compatibile con il diritto superiore e può dunque essere garantita.

1.3 Costituzione del Cantone di Vaud

1.3.1 Votazioni popolari cantonali del 21 ottobre 2007 e del 30 novembre 2008

In occasione della votazione popolare del 21 ottobre 2007, l'elettorato del Cantone di Vaud ha accettato il rinvio dell'attuazione del doppio grado di giurisdizione in materia civile e penale (nuovo art. 179 n. 3^{bis}) con 151 697 sì contro 12 928 no.

In occasione della popolazione popolare del 30 novembre 2008 l'elettorato del Cantone di Vaud ha inoltre accettato le due modifiche costituzionali concernenti:

- la protezione dal fumo passivo (nuovo art. 65a) con 135 589 sì contro 53 736 no;
- la procedura di nomina dei giudici assessori della Corte di diritto amministrativo e pubblico e della Corte delle assicurazioni sociali del Tribunale cantonale (modifica dell'art. 131 cpv. 4) con 163 503 sì contro 16 919 no.

Con lettera del 14 gennaio 2009 e del 2 febbraio 2009 la Cancelleria di Stato del Cantone di Vaud ha chiesto la garanzia federale.

1.3.2 Rinvio dell'attuazione del doppio grado di giurisdizione in materia civile e penale

Nuovo testo

Art. 179, ch. 3^{bis} (nouveau)

3^{bis} La législation d'application requise par l'art. 129 Cst-VD doit être édictée au plus tard à l'échéance du délai prévu par l'art. 130 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral pour l'adaptation des dispositions cantonales en matière civile et pénale.

La riforma dei Codici svizzeri di procedura penale e di procedura civile (CPP e CPC) impone ai Cantoni di introdurre il principio del doppio grado di giurisdizione secondo cui ogni decisione giudiziaria deve poter essere portata davanti a una seconda istanza giudiziaria cantonale. Questo principio è già iscritto nell'articolo 129 capoverso 1 della Costituzione cantonale. Secondo le disposizioni transitorie di quest'ultima (art. 177 cpv. 1), questa riforma avrebbe dovuto entrare in vigore nell'aprile 2008. Visto che le riforme federali hanno accumulato ritardo, è opportuno far coincidere i termini di attuazione previsti dalla legislazione federale e dal diritto cantonale. È quanto si propone il nuovo capoverso 3^{bis} dell'articolo 179 della Costituzione cantonale. Nulla si oppone al conferimento di una garanzia federale.

1.3.3 Protezione dal fumo passivo

Nuovo testo

Art. 65a (nouveau) Protection contre la fumée passive

¹ Afin de protéger l'ensemble de la population, il est interdit de fumer dans les lieux publics intérieurs ou fermés.

² Sont notamment concernés:

- a. tous les bâtiments ou locaux publics dépendant de l'Etat et des communes ainsi que de toutes autres institutions de caractère public;
- b. tous les bâtiments ou locaux ouverts au public, notamment ceux affectés à des activités médicales, hospitalières, para-hospitalières, culturelles, récréatives, sportives ainsi qu'à des activités de formation, de loisirs, de rencontres, d'exposition;
- c. tous les établissements au sens de la législation sur les auberges et débits de boissons sous réserve de l'aménagement de fumeurs fermés, sans service et disposant d'un système de ventilation adéquat;
- d. les transports publics et les autres transports professionnels de personnes;
- e. les autres lieux ouverts au public tels que définis par la loi.

³ La loi fixe les sanctions en cas d'inobservation de l'interdiction de fumer et règle l'exécution du présent article.

Il capoverso 1 di questa disposizione è identico all'articolo 178B della Costituzione del Cantone di Ginevra, garantito dall'Assemblea federale nel suo decreto del 28 maggio 2009 (cfr. anche FF 2009 939 segg. del relativo messaggio). L'unica differenza risulta nella lettera c dell'articolo 65a. Diversamente dal testo ginevrino, la disposizione autorizza a livello costituzionale un'eccezione per la realizzazione di locali chiusi per fumatori, senza servizio e dotati di una ventilazione adeguata. La disposizione costituzionale è conforme alla legislazione di rango superiore e può dunque essere garantita.

Del resto è altresì compatibile con la legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo (FF 2008 7205), accettata il 3 ottobre 2008 dal Parlamento, che entrerà in vigore presumibilmente nel 2010. La legge federale surriferita è certamente meno restrittiva per quanto riguarda la protezione del personale: l'articolo 2 capoverso 2 prevede infatti che a titolo eccezionale, previo il loro consenso esplicito, gli impiegati possano lavorare nelle sale fumatori degli stabilimenti del settore alberghiero o della ristorazione. In virtù dell'articolo 4 della stessa legge i Cantoni possono tuttavia emanare prescrizioni più severe a tutela della salute. Le sale fumatori chiuse senza servizio previste dal Cantone di Vaud sono compatibili con la futura legislazione federale.

1.3.4 Elezione dei giudici assessori della Corte di diritto amministrativo e pubblico e della Corte delle assicurazioni sociali

Vecchio testo

Art. 131, al. 4

⁴ La loi régit la désignation des juges assesseurs de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal.

Nuovo testo

Art. 131, al. 4

⁴ La loi régit la désignation des juges assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal.

La modifica dell'articolo 131 capoverso 4 della Costituzione del Cantone di Vaud permette al legislatore di designare le autorità competenti per l'elezione dei giudici

assessori della futura Corte delle assicurazioni sociali, come già avviene per i giudici assessori della Corte di diritto amministrativo e pubblico del Tribunale Cantonale. Si tratta di una questione di organizzazione giudiziaria inerente all'autonomia organizzativa dei Cantoni. La disposizione può quindi essere garantita.

1.4 Costituzione del Cantone di Ginevra

1.4.1 Votazioni popolari cantonali del 24 settembre 2006 e del 30 novembre 2008

In occasione della votazione popolare del 24 settembre 2006, l'elettorato del Cantone di Ginevra ha accettato, con 72 500 sì contro 43 514 no, una modifica della Costituzione cantonale concernente le abitazioni e la protezione degli inquilini e degli abitanti (nuovi art. 53 A cpv. 2, 160 F nonché 182 cpv. 2 e 3).

In occasione della votazione popolare del 30 novembre 2008, l'elettorato ginevrino ha accettato, con 59 474 sì contro 27 911 no, una modifica costituzionale concernente la gestione dello Stato (nuovo art. 174 A).

Con due lettere del 4 febbraio 2009 il Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra ha chiesto la garanzia federale. Il ritardo nel richiedere la garanzia federale per la disposizione votata nel settembre 2006 è dovuto a un'omissione da parte delle autorità ginevrine. In questo caso specifico tuttavia il ritardo non ha avuto conseguenze giuridiche né per i privati e né per le autorità visto che il decreto federale che garantisce una disposizione cantonale ha soltanto carattere dichiarativo.

1.4.2 Introduzione di un referendum obbligatorio in caso di future modifiche di legge in materia di protezione degli inquilini

Nuovo testo

Art. 53 A, al. 2 (nouveau)

² Est également soumise obligatoirement à l'approbation du Conseil général (corps électoral) toute modification à l'une des lois de protection des locataires et des habitants de quartier énumérées à l'article 160 F.

Titre X E (nouveau) Logement et protection des locataires et des habitants

Art. 160 F (nouveau)

Pour garantir la volonté populaire et les effets du droit d'initiative exercé par le passé, toute modification des lois ci-après qui ont été adoptées par le Peuple à la suite d'une initiative populaire ou qui ont été adoptées par le Grand Conseil en provoquant un retrait d'une initiative populaire, doit être soumise obligatoirement à votation populaire. Il s'agit des lois suivantes dans leur état exécutoire au jour du dépôt de l'initiative populaire à l'origine du présent article:

- a) la loi modifiant diverses lois concernant le Tribunal des baux et loyers, à savoir les art. 29, 30, 35 B et 56 M à 56 P de la loi d'organisation judiciaire et les art. 426 à 448 de la loi de procédure civile, du 4 décembre 1977;
- b) la loi instituant la commission de conciliation en matière de baux et loyers, du 4 décembre 1977;
- c) la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977;

- d) la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996;
- e) la loi sur les plans d'utilisation du sol, à savoir les articles 15 A à 15 G de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 26 juin 1983.

Art. 182, al. 2 et 3 (nouveaux)

² Les modifications des lois visées par l'article 160 F adoptées entre le dépôt de l'initiative populaire à l'origine de l'article 160 F et l'entrée en vigueur de cet article, sont soumises au référendum populaire obligatoire dans les quatre mois qui suivent l'adoption de l'initiative. A défaut, elles sont annulées de plein droit.

³ Si la votation populaire prévue à l'alinéa 2 aboutit à une annulation de la modification légale, cette annulation prend effet à la date de la votation populaire et s'applique aux procédures pendantes devant l'autorité administrative et aux décisions qui ne sont pas entrées en force, notamment pour cause de recours. La même règle vaut en cas d'annulation de plein droit d'une modification légale.

Le disposizioni surriferite introducono un referendum legislativo obbligatorio per cinque leggi cantonali concernenti, sotto differenti aspetti, la protezione degli inquilini e degli abitanti di quartiere. La questione è inerente all'autonomia di cui dispongono i Cantoni nello stabilire la loro organizzazione politica. Le disposizioni sono dunque conformi con il diritto superiore, come stabilito anche dal Tribunale federale (DTF 130 I 185 consid. 5). La garanzia può dunque essere conferita.

1.4.3 Gestione dello Stato

Nuovo testo

Art. 174 A (nouveau) Gestion de l'Etat

¹ La gestion de l'Etat doit être économe et efficace; elle respecte le principe de subsidiarité, notamment à l'égard des communes et des particuliers.

² L'Etat se dote d'une planification financière quadriennale.

³ L'approbation d'un budget de fonctionnement déficitaire requiert la majorité absolue des membres composant le Grand Conseil.

⁴ Toute prestation ou subvention doit reposer sur une base légale.

⁵ L'Etat vérifie périodiquement que les prestations qu'il fournit et les subventions qu'il octroie sont efficaces, nécessaires et supportables financièrement. Il renonce aux prestations et subventions qui ne répondent pas à ces conditions.

L'art. 174 A ancien devient l'art. 174 B.

L'articolo 174 A introduce nella Costituzione cantonale diversi principi e strumenti di gestione dello Stato, segnatamente la pianificazione quadriennale, la maggioranza qualificata per l'approvazione di un preventivo deficitario e il controllo delle prestazioni e sovvenzioni statali. Anche questa disposizione è conforme con il diritto superiore e può dunque essere garantita.

1.5 Costituzione del Cantone del Giura

1.5.1 Votazione popolare cantonale del 30 novembre 2008

In occasione della votazione popolare del 30 novembre 2008, l'elettorato del Cantone del Giura, con 19 781 sì contro 2 364 no, ha accettato di modificare la Costituzione cantonale allo scopo di trasporre i Codici svizzeri di procedura penale e di procedura civile (abrogazione dell'art. 10 e modifica degli art. 102 cpv. 1, 103, 104 cpv. 1, 106, 107 e 134 cpv. 3 nonché dell'art. 12 delle disposizioni finali e transitorie).

Con lettera del 13 gennaio 2009 l'esecutivo del Cantone del Giura ha chiesto la garanzia federale.

1.5.2 Trasposizione dei nuovi Codici svizzeri di procedura penale e di procedura civile

Vecchio testo

Art. 10

¹ Toute personne arrêtée doit être déférée au juge dans les vingt-quatre heures.

² Elle peut, dès lors, être assistée d'un avocat, hormis les cas exceptionnels prévus par la loi.

³ Toute personne arrêtée à tort obtient réparation du préjudice subi.

⁴ Les arrestations, perquisitions et saisies ne peuvent être opérées que dans les cas et les formes prévus par la loi.

Art. 102, al. 1

¹ La justice de première instance est rendue sur l'ensemble du territoire cantonal par:

- a. le juge civil, le Conseil de prud'hommes et le Tribunal des baux à loyer et à ferme;
- b. le juge pénal et le Tribunal correctionnel;
- c. le juge administratif.

Art. 103

¹ Le Tribunal comprend:

- a. la Cour constitutionnelle;
- b. la Cour civile;
- c. la Chambre d'accusation, la Cour pénale, la Cour criminelle et la Cour de cassation, qui statuent en matière pénale;
- d. la Cour administrative.

² Les cours peuvent se diviser en chambres.

³ La Cour criminelle se compose de cinq juges.

Art. 104, al. 1

¹ La Cour constitutionnelle contrôle, sur requête et avant mise en vigueur, la constitutionnalité des lois.

Art. 106

¹ Les instructions pénales importantes sont conduites par un juge d'instruction.

² Le ministère public est exercé par le procureur ou ses substituts.

Art. 107

La loi règle l'organisation et les compétences des autorités judiciaires ainsi que la procédure.

Art. 134, al. 3

³ Les décisions des Eglises reconnues ou de leurs paroisses en matière d'impôts sont susceptibles de recours auprès de la Cour administrative du Tribunal cantonal.

Art. 12

Dispositions finales et transitoires

Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

Nuovo testo

Art. 10

Abrogé

Art. 102, al. 1

1 La justice de première instance est rendue sur l'ensemble du territoire cantonal par le Tribunal de première instance.

Art. 103

La justice de deuxième instance est rendue par le Tribunal cantonal.

Art. 104, al. 1

1 La Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal contrôle, sur requête et avant mise en vigueur, la constitutionnalité des lois.

Art. 106

L'action publique est exercée par le ministère public.

Art. 107

La loi règle les modalités d'élection des autorités judiciaires, leur organisation et leurs compétences, ainsi que la procédure dans les limites du droit fédéral.

Art. 134, al. 3

3 Les décisions des Eglises reconnues ou de leurs paroisses en matière d'impôts sont susceptibles de recours conformément à la loi.

Art. 12

Dispositions finales et transitoires

Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

Questa revisione adegua la Costituzione cantonale ai nuovi Codici svizzeri di procedura penale e di procedura civile (CPP e CPC). Ha due conseguenze importanti: da un canto la *Cour criminelle* è soppressa a causa del principio del doppio grado di giurisdizione, e dall'altro è abolita la figura dei giudici istruttori e i loro compiti sono trasferiti a un pubblico ministero ampliato. La revisione traspone nella legislazione cantonale il principio della forza derogatoria del diritto federale. La garanzia federale può dunque essere conferita.

2

Costituzionalità

Dall'esame risulta che le modifiche costituzionali dei Cantoni di Berna, Turgovia, Vaud, Ginevra e del Giura rispondono ai requisiti dell'articolo 51 della Costituzione federale. La garanzia federale può pertanto essere conferita.

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