



21.075

## **Messaggio concernente il conferimento della garanzia federale alle Costituzioni rivedute dei Cantoni di Zurigo, Grigioni e Neuchâtel**

del 3 dicembre 2021

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale semplice concernente il conferimento della garanzia federale alle Costituzioni rivedute dei Cantoni di Zurigo, Grigioni e Neuchâtel.

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

3 dicembre 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin  
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 Zurigo, Grigioni e Neuchâtel. Le modifiche costituzionali sono conformi al diritto federale ed è quindi possibile accordare la garanzia federale.***

*In virtù dell'articolo 51 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.) 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 accordata 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 Zurigo:*

- le soglie del referendum finanziario e le competenze finanziarie del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato;*

*nel Cantone dei Grigioni:*

- l'adozione del sistema proporzionale per le elezioni del Gran Consiglio;*

*nel Cantone di Neuchâtel:*

- lo sfruttamento dell'energia eolica;*
- la destituzione dei membri delle autorità esecutive e giudiziarie;*
- l'infrastruttura di trasporto.*

# Messaggio

## 1 Revisioni costituzionali

### 1.1 Costituzione del Cantone di Zurigo

#### 1.1.1 Votazione popolare cantonale del 7 marzo 2021

Nella votazione popolare cantonale del 7 marzo 2021, gli aventi diritto di voto del Cantone di Zurigo hanno approvato, con 346 541 voti contro 84 349, le modifiche degli articoli 33, 56 e 68 della Costituzione cantonale del 27 febbraio 2005<sup>1</sup> del Cantone di Zurigo (Cost./ZH) concernenti le soglie del referendum finanziario e le competenze finanziarie del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato. Con lettera del 14 aprile 2021, la presidente del Consiglio di Stato e la cancelliera hanno chiesto la garanzia federale in nome del Consiglio di Stato del Cantone di Zurigo.

#### 1.1.2 Soglie del referendum finanziario e competenze finanziarie del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato

##### Vecchio testo

###### Art. 33 Referendum facoltativo

<sup>1</sup> Su domanda, sono sottoposti al voto del Popolo:

- d. i decreti del Gran Consiglio vertenti su:
  1. nuove spese uniche superiori a 6 milioni di franchi,
  2. nuove spese ricorrenti superiori a 600 000 franchi annui;

###### Art. 56 Competenze finanziarie [del Gran Consiglio]

<sup>1</sup> Il Gran Consiglio delibera a maggioranza semplice su:

- d. l'alienazione a fini pubblici di valori patrimoniali per un importo superiore a 3 milioni di franchi.

<sup>2</sup> Richiedono l'approvazione della maggioranza di tutti i membri del Gran Consiglio:

- a. le nuove spese uniche superiori a 3 milioni di franchi;
- b. le nuove spese ricorrenti superiori a 300 000 franchi annui;

##### Nuovo testo

###### Art. 33 cpv. 1 lett. d

<sup>1</sup> Su domanda, sono sottoposti al voto del Popolo:

- d. i decreti del Gran Consiglio vertenti su:
  1. nuove spese uniche superiori a 4 milioni di franchi,
  2. nuove spese ricorrenti superiori a 400 000 franchi annui;

###### Art. 56 cpv. 1 lett. d e 2 lett. a e b

<sup>1</sup> Il Gran Consiglio delibera a maggioranza semplice su:

- d. l'alienazione a fini pubblici di valori patrimoniali per un importo superiore a 4 milioni di franchi.

<sup>2</sup> Richiedono l'approvazione della maggioranza di tutti i membri del Gran Consiglio:

- a. le nuove spese uniche superiori a 4 milioni di franchi;
- b. le nuove spese ricorrenti superiori a 400 000 franchi annui;

<sup>1</sup> RS 131.211

**Vecchio testo**

**Art. 68** Competenze finanziarie  
[del Consiglio di Stato]

<sup>2</sup> Nei limiti del bilancio di previsione esso decide circa:

- a. nuove spese uniche non superiori a 3 milioni di franchi;
- b. nuove spese ricorrenti non superiori a 300 000 franchi annui;

<sup>3</sup> Decide circa l'alienazione a fini pubblici di valori patrimoniali per un importo non superiore a 3 milioni di franchi.

**Nuovo testo**

*Art. 68 cpv. 2 lett. a e b e 3*

<sup>2</sup> Nei limiti del bilancio di previsione esso decide circa:

- a. nuove spese uniche non superiori a 4 milioni di franchi;
- b. nuove spese ricorrenti non superiori a 400 000 franchi annui;

<sup>3</sup> Decide circa l'alienazione a fini pubblici di valori patrimoniali per un importo non superiore a 4 milioni di franchi.

L'articolo 39 capoverso 1 della Costituzione federale<sup>2</sup> (Cost.) stabilisce che i Cantoni disciplinano l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e comunale. La sovranità dei Cantoni sancita all'articolo 3 Cost. comprende anche la loro autonomia organizzativa. La Confederazione rispetta tale autonomia (art. 47 cpv. 2 Cost.).

Le modifiche della Cost./ZH prevedono di abbassare le soglie del referendum finanziario per le nuove spese uniche da più di 6 a più di 4 milioni di franchi e per le nuove spese periodiche da 600 000 franchi annui a 400 000 franchi annui. Tali spese devono essere approvate dalla maggioranza dei membri del Gran Consiglio. Se si tratta di alienazione a fini pubblici di valori patrimoniali per un importo superiore a 4 milioni di franchi, il Gran Consiglio decide a maggioranza semplice dei votanti. Le modifiche prevedono inoltre maggiori competenze finanziarie per il Consiglio di Stato in caso di nuove spese uniche e per l'alienazione a fini pubblici di valori patrimoniali; le soglie passano da 3 a 4 milioni di franchi per le nuove spese uniche e da 300 000 franchi annui a 400 000 franchi annui per le nuove spese ricorrenti.

Le modifiche concernono l'esercizio dei diritti politici a livello cantonale e rientrano nell'autonomia organizzativa del Cantone. Sono conformi al diritto federale e la garanzia può pertanto essere accordata.

## 1.2 Costituzione del Cantone dei Grigioni

### 1.2.1 Votazione popolare cantonale del 13 giugno 2021

Nella votazione popolare cantonale del 13 giugno 2021, gli aventi diritto di voto del Cantone dei Grigioni hanno approvato, con 58 866 voti contro 15 761, la modifica dell'articolo 27 capoverso 2 della Costituzione cantonale del 18 maggio 2003 / 14 settembre 2003<sup>3</sup> (Cost./GR) concernente l'adozione del sistema proporzionale per l'elezione del Gran Consiglio. Con lettera del 2 luglio 2021, la cancelliera supplente ha chiesto la garanzia federale in nome della Cancelleria di Stato dei Grigioni.

<sup>2</sup> RS 101

<sup>3</sup> RS 131.226

## 1.2.2 Adozione del sistema proporzionale per le elezioni del Gran Consiglio

### Vecchio testo

**Art. 27** Composizione ed elezione  
[del Gran Consiglio]

<sup>2</sup> L'elezione avviene secondo il sistema maggioritario.

### Nuovo testo

Art. 27 cpv. 2

<sup>2</sup> L'elezione avviene secondo il sistema proporzionale. La legge può prevedere dei quorum e una clausola maggioritaria.

L'elezione del Gran Consiglio secondo il sistema maggioritario in uso nel Cantone dei Grigioni è stata oggetto della sentenza del 29 luglio 2019 del Tribunale federale, il quale ha stabilito che non è del tutto conforme alla Costituzione federale (DTF 145 I 259). Da una parte ha giudicato che l'equivalenza del rapporto tra mandati e popolazione nei circondari (*Stimmkraft- bzw. Stimmgewichtsgleichheit*), principio evinto dall'articolo 34 capoverso 2 Cost., non è rispettata nel circondario elettorale di Avers, nel quale il numero di abitanti è troppo esiguo e dunque il peso elettorale troppo elevato a paragone degli altri circondari<sup>4</sup>. D'altra parte ha determinato che il mancato rispetto del principio dell'equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito (*Erfolgswertgleichheit*), principio evinto anch'esso dall'articolo 34 capoverso 2 Cost., è inammissibile per circondari elettorali costituiti da 7000 abitanti di nazionalità svizzera o più, ovvero per i 6 circondari più grandi del Cantone<sup>5</sup>.

La modifica dell'articolo 27 capoverso 2 Cost./GR prevede, nel primo periodo, che i membri del Gran Consiglio vengano eletti secondo il sistema proporzionale, e non più quindi secondo quello maggioritario. Il secondo periodo dello stesso capoverso stabilisce che la legge può prevedere dei quorum e una clausola maggioritaria. Le nuove disposizioni sono attuate dalla legge cantonale del 16 febbraio 2021<sup>6</sup> sull'elezione del Gran Consiglio (LEGC/GR), il cui articolo 25 capoverso 1 stabilisce la procedura di assegnazione dei seggi biporzionale, secondo il cosiddetto metodo del «*doppio Pukelsheim*»<sup>7</sup>. Ai sensi dell'articolo 26 della stessa legge un gruppo di liste partecipa alla ripartizione dei seggi solo se raggiunge un numero di elettori che a livello cantonale corrisponde a una quota pari ad almeno il 3 per cento (quorum). L'articolo 28 della stessa legge stabilisce al capoverso 2 che la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti in un circondario elettorale riceve almeno un seggio (clausola maggioritaria). Nei circondari che ricevono solo un seggio, come quello di Avers, la clausola maggioritaria ha pertanto la conseguenza che in tali circondari si applica in linea di principio il sistema maggioritario. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 28 capoversi 3 e 4 LEGC/GR, se l'applicazione della clausola maggioritaria dovesse modificare il numero di seggi attribuiti al circondario elettorale o ai gruppi di liste a livello cantonale, la clausola verrebbe attenuata fino a che siano rispettate la ripartizione dei seggi ai circondari elettorali e la sovraripartizione. Infine, l'allegato 1 LEGC/GR riprende i 39 circondari elettorali previsti dal diritto vigente, in particolare il circondario elettorale di Avers e i 6 circondari più grandi.

<sup>4</sup> Cfr. DTF 145 I 259 cons. 7.3.

<sup>5</sup> Cfr. DTF 145 I 259 cons. 8.4 seg.

<sup>6</sup> CSC 150.400

<sup>7</sup> Cfr. DTF 136 I 364 cons. 3.1.

Tenendo conto delle considerazioni del Tribunale federale<sup>8</sup>, con la modifica dell'articolo 27 capoverso 2 Cost./GR il Cantone dei Grigioni passa dal sistema maggioritario a quello proporzionale per le elezioni del Gran Consiglio. Le disposizioni d'esecuzione cantonali indicano che la nuova disposizione costituzionale può essere applicata in conformità con il diritto federale: nonostante i circondari elettorali restino invariati, la ripartizione dei seggi secondo il metodo del doppio Pukelsheim garantisce che l'equivalenza del rapporto fra mandati e popolazione nei circondari e l'equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito siano rispettate a livello cantonale. Nella misura in cui, in caso di contraddizione, la ripartizione dei seggi tra i circondari elettorali o i gruppi di liste a livello cantonale dovrà essere ritenuta prioritaria, la clausola potrà anch'essa essere applicata in maniera conforme al diritto federale. Anche i previsti quorum legali sono conformi al diritto federale<sup>9</sup>. La modifica dell'articolo 27 capoverso 2 Cost./GR è conforme al diritto federale e la garanzia può pertanto essere accordata.

### **1.3 Costituzione della Repubblica e Cantone di Neuchâtel**

#### **1.3.1 Votazione popolare cantonale del 18 maggio 2014**

Nella votazione popolare cantonale del 18 maggio 2014, gli aventi diritto di voto del Cantone di Neuchâtel hanno approvato, con 40 624 voti contro 19 128, la modifica dell'articolo 5 capoverso 1 lettera l e il nuovo articolo 5a della Costituzione cantonale del 24 settembre 2000<sup>10</sup> (Cost./NE) concernente lo sfruttamento dell'energia eolica. Con lettera del 26 marzo 2021, la cancelliera ha chiesto la garanzia federale in nome della Cancelleria di Stato del Cantone di Neuchâtel.

<sup>8</sup> Cfr. DTF 145 I 259 cons. 9.

<sup>9</sup> Cfr. ad es. § 61 cpv. 2 Cost./AG del 25 giugno 1980, RS 131.227, garantita dall'Assemblea federale all'art. 1 n. 4 del decreto federale del 18 dicembre 2008 che accorda la garanzia federale alle Costituzioni rivedute di taluni Cantoni, FF 2009 455.

<sup>10</sup> RS 131.233

### 1.3.2 Sfruttamento dell'energia eolica

#### Vecchio testo

##### Art. 5 Compiti dello Stato e dei Comuni

<sup>1</sup> Nei limiti delle loro competenze e a complemento dell'iniziativa e della responsabilità delle altre collettività e dei privati, lo Stato e i Comuni assumono i compiti loro affidati dalla legge, segnatamente:

1. l'approvvigionamento idrico ed energetico, la gestione parsimoniosa delle risorse non rinnovabili, nonché l'incentivazione dell'utilizzazione delle risorse rinnovabili;

#### Nuovo testo

##### Art. 5 cpv. 1 lett. 1

<sup>1</sup> Nei limiti delle loro competenze e a complemento dell'iniziativa e della responsabilità delle altre collettività e dei privati, lo Stato e i Comuni assumono i compiti loro affidati dalla legge, segnatamente:

1. l'approvvigionamento idrico ed energetico sufficiente, diversificato, sicuro ed economico, la gestione parsimoniosa delle risorse non rinnovabili favorendo i risparmi energetici, nonché l'incentivazione dell'utilizzazione delle risorse indigene e rinnovabili;

##### Art. 5a Energia eolica [titolo marginale]

<sup>1</sup> Gli impianti eolici sono autorizzati al massimo in cinque siti.

<sup>2</sup> La legge stabilisce i siti e fissa il numero massimo di impianti eolici per ogni sito.

L'articolo 89 capoversi 1 e 2 Cost. stabilisce che la Confederazione e i Cantoni si adoperino, nell'ambito delle loro competenze, per un approvvigionamento energetico sufficiente, diversificato, sicuro, economico ed ecologico, nonché per un consumo energetico parsimonioso e razionale. La Confederazione emana principi per l'utilizzazione delle energie indigene e di quelle rinnovabili e per un consumo energetico parsimonioso e razionale. L'articolo 75 capoverso 1 Cost. prevede che la Confederazione stabilisca i principi della pianificazione territoriale. Questa spetta ai Cantoni ed è volta a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio<sup>11</sup>. Inoltre, ai sensi dell'articolo 3 Cost., la gestione dei compiti pubblici cantonali spetta ai Cantoni.

La modifica dell'articolo 5 capoverso 1 lettera 1 Cost./NE prevede che nel limite delle rispettive competenze e a completamento dell'iniziativa e della responsabilità di altre collettività e singoli, i Cantoni e i Comuni assumano i compiti che la legge affida loro, in particolare un approvvigionamento idrico ed energetico che risulti sufficiente, diversificato, sicuro e parsimonioso delle risorse non rinnovabili favorendo il risparmio energetico e incoraggiando l'uso di risorse indigene e rinnovabili. Ai sensi del nuovo articolo 5a Cost./NE, gli impianti eolici sono autorizzati al massimo in cinque siti. La legge stabilisce quali questi siano e determina il numero massimo di impianti che possono essere costruiti su ogni sito.

<sup>11</sup> Cfr. anche l'art. 10 cpv. 1 della legge federale del 30 settembre 2016 sull'energia, RS 730.0.

Le modifiche summenzionate della Cost./NE riguardano la pianificazione territoriale e la politica energetica, in particolare l'energia eolica. Rientrano nel campo di competenza dei Cantoni, cui spetta disciplinare i compiti pubblici cantonali che gli articoli 75 capoverso 1 e 89 capoversi 1 e 2 Cost. lasciano loro. Essendo tali modifiche conformi al diritto federale, la garanzia può essere accordata.

### 1.3.3 **Votazione popolare cantonale del 30 novembre 2014**

Nella votazione popolare cantonale del 30 novembre 2014, gli aventi diritto di voto del Cantone di Neuchâtel hanno approvato, con 43 455 voti contro 4498, i nuovi articoli 50a e 95 capoverso 6 della Cost./NE concernenti la destituzione di membri delle autorità esecutive e giudiziarie. Con lettera del 26 marzo 2021, la cancelliera ha chiesto la garanzia federale in nome della Cancelleria di Stato del Cantone di Neuchâtel.

### 1.3.4 **Destituzione dei membri delle autorità esecutive e giudiziarie**

#### **Vecchio testo**

**Art. 95** Organizzazione

#### **Nuovo testo**

*Art. 50a* Destituzione [titolo marginale]

La legge può prevedere la destituzione dei membri del Consiglio di Stato e delle autorità giudiziarie, nonché lo scioglimento del Consiglio di Stato. Ne disciplina la procedura e le condizioni.

*Art. 95 cpv. 6*

<sup>6</sup> La legge può prevedere la destituzione dei membri del Consiglio comunale. Ne disciplina la procedura e le condizioni.

Ai sensi degli articoli 122 capoverso 2 e 123 capoverso 2 Cost. l'organizzazione giudiziaria e amministrativa della giustizia in ambito civile e penale spetta ai Cantoni, se la legge non prevede altrimenti. Secondo l'articolo 50 capoverso 1 Cost. l'autonomia comunale è garantita nella misura prevista dal diritto cantonale. La sovranità cantonale comprende anche l'autonomia dei Cantoni in ambito organizzativo, conformemente all'articolo 3 Cost. La Confederazione rispetta questa autonomia (art. 47 cpv. 2 Cost.). In base ai nuovi articoli 50a e 95 capoverso 6 Cost./NE, la legge può prevedere la destituzione dei membri del Consiglio di Stato e del Consiglio comunale nonché delle autorità giudiziarie e lo scioglimento del Consiglio di Stato. Ne disciplina la procedura e le condizioni. Le presenti modifiche della Cost./NE rientrano nell'autonomia organizzativa cantonale e nella competenza che gli articoli 50 capoverso 1, 122 capoverso 2 e 123 capoverso 2 Cost. accordano ai Cantoni. Essendo tali modifiche conformi al diritto federale, la garanzia può essere accordata.

### 1.3.5 Votazione popolare cantonale del 28 febbraio 2016

Nella votazione popolare cantonale del 28 febbraio 2016 gli aventi diritto di voto del Cantone di Neuchâtel hanno approvato, con 54 664 voti contro 10 277, il nuovo articolo 5b della Cost./NE e le nuove disposizioni transitorie relative a tale modifica concernente l'infrastruttura di trasporto. Con lettera del 26 marzo 2021 la cancelliera ha chiesto la garanzia federale in nome della Cancelleria di Stato del Cantone di Neuchâtel.

### 1.3.6 Infrastruttura di trasporto

#### Vecchio testo

#### Nuovo testo

*Art. 5b* Trasporti [titolo marginale]

<sup>1</sup> La manutenzione e lo sviluppo dell'infrastruttura di trasporto sono dettati da una politica globale di mobilità pianificata sul lungo termine.

<sup>2</sup> Questa politica favorisce la complementarità dei mezzi di trasporto, il servizio in tutte le regioni del Cantone e i collegamenti con l'esterno.

<sup>3</sup> La legge definisce le modalità di attuazione della politica globale di mobilità.

*Disposizioni transitorie della modifica del 3 dicembre 2015*

<sup>1</sup> Al fine di avviare senza indugio la realizzazione di un collegamento ferroviario diretto tra Neuchâtel e La Chaux-de-Fonds nel quadro globale del progetto RER di Neuchâtel, in caso di decisione favorevole da parte della Confederazione sull'assunzione dell'onere finanziario per questa infrastruttura, lo Stato di Neuchâtel, o una società finanziaria da esso incaricata, è autorizzato a contrarre un mutuo e ad assumere l'onere degli interessi passivi.

<sup>2</sup> La legge definisce le modalità di finanziamento e le scadenze relative.

<sup>3</sup> Le presenti disposizioni transitorie sono applicabili fino al completamento del pagamento degli interessi passivi connessi alla realizzazione della linea diretta.

<sup>4</sup> Il Gran Consiglio constata l'avvenuto pagamento mediante un decreto la cui emanazione comporta l'abrogazione della presente disposizione transitoria.

Ai sensi dell'articolo 87 Cost. spetta alla Confederazione legiferare nei settori delle ferrovie, delle teleferiche e della navigazione. Ai sensi dell'articolo 83 capoverso 1 Cost. la Confederazione e i Cantoni garantiscono l'esistenza di un'infrastruttura di

trasporto sufficiente in tutte le regioni del Paese. La Confederazione e i Cantoni provvedono a un'offerta sufficiente in materia di trasporti pubblici su strada, per ferrovia, vie d'acqua e filovia in tutte le regioni del Paese (art. 81a cpv. 1 Cost.). Ai sensi dell'articolo 87a capoversi 1 e 3 Cost. la Confederazione assume l'onere maggiore del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. I Cantoni partecipano in misura adeguata al finanziamento.

In base al nuovo articolo 5b Cost./NE la manutenzione e lo sviluppo dell'infrastruttura di trasporto sono dettati da una politica globale di mobilità pianificata sul lungo termine. Tale politica favorisce la complementarità dei mezzi di trasporto, il servizio in tutte le regioni del Cantone e i collegamenti al di là dei confini cantonali. La legge definisce le modalità di attuazione della politica globale di mobilità. Le disposizioni transitorie relative alla modifica di legge prevedono in particolare che al fine di avviare la realizzazione di un collegamento ferroviario diretto tra Neuchâtel e La Chaux-de-Fonds, in caso di decisione favorevole della Confederazione sull'assunzione dell'onere finanziario per l'infrastruttura, il Cantone o una società finanziaria da esso incaricata siano autorizzati a contrarre un mutuo e ad assumersi l'onere degli interessi passivi.

Le presenti modifiche della Cost./NE rientrano nella competenza che gli articoli 81a capoverso 1, 83 capoverso 1 e 87a capoverso 3 Cost. accordano ai Cantoni. Non contravengono né agli articoli 87 e 87a capoverso 1 Cost. né al diritto federale applicabile in questi ambiti; sono pertanto conformi al diritto federale e la garanzia può essere accordata.

## **2 Aspetti giuridici**

### **2.1 Conformità con il diritto federale**

L'esame effettuato mostra che le modifiche delle Costituzioni dei Cantoni di Zurigo, Grigioni e Neuchâtel adempiono le condizioni poste dall'articolo 51 Cost. Le modifiche costituzionali possono pertanto ottenere la garanzia federale.

### **2.2 Competenza dell'Assemblea federale**

Secondo gli articoli 51 capoverso 2 e 172 capoverso 2 Cost. spetta all'Assemblea federale conferire la garanzia alle costituzioni cantonali.

### **2.3 Forma dell'atto**

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