



SERGIO GEROTTO*

SECONDO QUADRIMESTRE 2026. L'ERBA DEL VICINO... **

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Partiti, elezioni e votazioni.** – 1.1. L'iniziativa “No a una Svizzera da 10 milioni! (Iniziativa per la sostenibilità)”. – **2. Parlamento.** – 2.1. Il legislatore svizzero riapre la porta al nucleare. – 2.2. Qualche ritocco, non solo estetico, alla Legge sui diritti politici. – 2.3. L'iniziativa parlamentare per l'adeguamento costituzionale concernente i Bilaterali III. – **3. Governo.** – 3.1. Equilibri instabili: l'attuazione dei Bilaterali III. – **4. Corti.** – 4.1. L'affaire Graaf-Donzallaz. – 4.2. In merito alla vigilanza del Tribunale federale sul Tribunale amministrativo federale. – **5. Autonomie.** – 5.1. La revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio. – 5.2. L'introduzione del salario minimo nella Costituzione vodese. – 5.3. La riforma della giustizia a Neuchâtel.

INTRODUZIONE¹

L'erba del vicino è davvero sempre più verde? Gli italiani sono esterofilo e spesso sono portati a pensare che sia davvero così. Si sente spesso decantare la Svizzera come la patria della democrazia, anzi, della Democrazia, con la maiuscola, sottintendendo che la vera democrazia sia quella diretta e non quella rappresentativa. Sono considerazioni che, da studioso dell'ordinamento svizzero, ho sentito fare in più occasioni. Ora, ammesso che in taluni casi l'erba del vicino possa essere davvero più verde della nostra, basterebbe questo a formulare un giudizio su questo o quell'istituto? La domanda più importante non riguarda tanto la tonalità del colore, quanto piuttosto le cure che il nostro vicino dedica al proprio prato per mantenerlo verde, o addirittura migliorarlo. Quanto è impegnativo far funzionare un modello di democrazia semidiretta come quello svizzero? Quanta cura deve essere posta per mantenerlo efficiente?

Prendiamo un esempio recente, fra i vari possibili, che ci aiuti a comprendere quanto complesso sia il funzionamento delle istituzioni democratiche svizzere e come tale

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università di Padova.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ Nella revisione linguistica del presente testo l'Autore si è avvalso di Lucrez-IA, un sistema di intelligenza artificiale sviluppato dall'Ufficio «Digital Learning e Multimedia» dell'Università di Padova e di ChatGPT Edu. L'utilizzo di tali sistemi è avvenuto nel rispetto delle linee guida sull'impiego dell'intelligenza artificiale generativa adottate dall'Università di Padova e consultabili all'indirizzo: <https://www.unipd.it/policy-ateneo>. L'Autore rimane il solo responsabile dei contenuti, delle scelte argomentative e delle valutazioni espresse nel testo.

complessità sia dovuta alla sovrapposizione, e spesso alla contrapposizione, tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa.

Il **19 giugno** scorso l'Assemblea federale ha dichiarato valida l'iniziativa popolare "Sì a imposte federali eque anche per i coniugi – Basta con la discriminazione del matrimonio!", che verrà sottoposta al voto di popolo e Cantoni il prossimo 29 novembre². Nel farlo, ha esortato gli elettori a respingerla, non condividendone i contenuti. Va sottolineato che il controllo esercitato sulle iniziative popolari, sebbene sia affidato al Legislativo, non ha natura politica. L'Assemblea federale può dichiarare totalmente o parzialmente nulla un'iniziativa popolare solo sulla base del parametro sancito dall'art. 139 della Costituzione federale, ossia qualora rilevi il mancato rispetto dei principi di unità di forma o di materia³, oppure delle regole imperative del diritto internazionale. Si può aggiungere che, accanto alle cause di nullità espresse, si è andata consolidando anche l'esigenza dell'"esecutività" o fattibilità di quanto sollecitato nell'iniziativa, sebbene tale requisito non sia espressamente richiesto nel testo costituzionale.

L'iniziativa che sarà sottoposta al voto il prossimo novembre si iscrive in una vicenda cui abbiamo fatto cenno nella cronaca apparsa nel n. 2/2025 di questa rivista, relativa alla proposta di un controprogetto indiretto a un'altra iniziativa, nello specifico quella "Per un'imposizione individuale a prescindere dallo stato civile (Iniziativa per imposte eque)"⁴. Le cose si complicano, per cui è opportuno fare chiarezza. Siamo di fronte a due iniziative popolari – entrambe, va ricordato, volte alla revisione parziale della Costituzione – che intendono far fronte al medesimo problema – una presunta discriminazione tra coppie sposate e non sposate con riferimento al regime di imposizione fiscale – con due ricette diametralmente opposte. La prima intendeva introdurre il principio dell'imposizione individuale, rendendo in questo modo neutra la disciplina fiscale rispetto allo stato civile. La seconda intende perseguire lo stesso obiettivo imponendo costituzionalmente il cumulo dei redditi dei coniugi.

Alla prima iniziativa il Consiglio federale ha risposto con un controprogetto indiretto, ossia con una proposta di legge federale che accoglieva il principio voluto dai promotori⁵. In sostanza, il Consiglio federale (democrazia rappresentativa), pur condividendo il principio formulato dai promotori (democrazia diretta), ha preferito darvi attuazione a livello legislativo anziché costituzionale. I promotori hanno aderito alla proposta del Consiglio federale ritirando l'iniziativa con la formula del ritiro condizionato⁶, secondo la quale il ritiro avrebbe avuto effetto nel caso in cui fosse stata approvata la legge proposta

² FF 2026 1758.

³ L'art. 75 c. 2 della *Legge sui diritti politici*, RS 161.1, definisce l'unità di materia come una connessione intrinseca tra i vari contenuti della proposta. Ovviamente, questo requisito può essere valutato e analizzato nel caso di un'iniziativa che richieda una riforma costituzionale parziale, mentre non rileva nel caso della riforma totale, che logicamente tocca materie diverse.

⁴ *Messaggio del Consiglio federale concernente l'iniziativa popolare «Per un'imposizione individuale a prescindere dallo stato civile (Iniziativa per imposte eque)» e il controprogetto indiretto (Legge federale sull'imposizione individuale)*, FF 2024 589.

⁵ *Messaggio del Consiglio federale*, cit. FF 2024 589.

⁶ FF 2025 2097.

come controprogetto⁷. Così è stato. Il referendum sulla legge, richiesto da un fronte piuttosto ampio di soggetti,⁸ ha visto un risultato positivo, sia pure di misura⁹. La nuova legge non è però ancora in vigore. Il legislatore ha infatti previsto un periodo di adattamento di circa sei anni, stabilendo che essa entrerà in “vigore il 1° gennaio del sesto anno successivo alla decorrenza infruttuosa del termine di referendum o alla sua accettazione in votazione popolare”, sia pure lasciando al Consiglio federale la possibilità di porla in vigore anticipatamente.

La seconda iniziativa, come già anticipato, mira a inserire in Costituzione un principio esattamente contrario a quello dell'imposizione individuale. Va da sé che la legge recentemente approvata, e non ancora in vigore, entrerebbe in conflitto con il testo costituzionale se questa seconda iniziativa popolare dovesse essere approvata il prossimo 29 novembre.

Come è possibile che queste contraddizioni non facciano inceppare il funzionamento delle istituzioni democratiche? Quale alchimia fa sì che il sistema non imploda? È a queste domande che va data una risposta guardando oltre il colore, più o meno verde, dell'erba del nostro vicino.

⁷ La Legge sui diritti politici stabilisce che il ritiro di un'iniziativa deve essere approvato dalla maggioranza assoluta dei membri del comitato promotore aventi ancora diritto di voto (art. 73). Di norma il ritiro è incondizionato, ma può essere condizionato all'entrata in vigore di un eventuale controprogetto indiretto proposto dall'Assemblea federale (art. 73a).

⁸ Per il referendum sono state raccolte oltre 65.000 firme valide con una campagna che ha avuto l'appoggio di varie forze politiche (il Centro, UDC, Partito Evangelico, UDF). Inoltre, circostanza piuttosto rara, la richiesta di referendum è stata avanzata dai Cantoni. Secondo la Costituzione svizzera, la firma di almeno 8 Cantoni è sufficiente per attivare questo strumento giuridico (il cosiddetto referendum dei Cantoni), che consente di sottoporre una legge approvata dal Parlamento al voto del popolo. In questo caso i Cantoni favorevoli alla richiesta sono stati 10: Argovia, Vallese, Turgovia, Svitto, Uri, Obvaldo, Nidvaldo, Appenzello Interno, Appenzello Esterno San Gallo.

⁹ Il referendum ha avuto il 54,26% di voti favorevoli con un'affluenza del 55,9%.

SEZIONI

1. PARTITI, ELEZIONI E VOTAZIONI

1.1. L'iniziativa "No a una Svizzera da 10 milioni! (Iniziativa per la sostenibilità)"

All'iniziativa popolare "No a una Svizzera da 10 milioni! (Iniziativa per la sostenibilità)" avevamo accennato in una precedente cronaca (2/2025). La votazione si è tenuta lo scorso **14 giugno**, con esito sfavorevole per i promotori. L'iniziativa è infatti stata respinta dal 54,79% dei votanti, con un'affluenza pari al 58,86% degli aventi diritto. Nessuna delle due maggioranze è stata raggiunta, né quella del popolo né quella dei Cantoni, entrambe necessarie per modificare la Costituzione federale. L'esito è dunque in linea con le raccomandazioni delle autorità federali: Consiglio federale e Parlamento avevano infatti invitato a respingere l'iniziativa.

La proposta votata lo scorso **giugno** mirava a impedire che la popolazione residente in modo permanente in Svizzera superasse i dieci milioni prima del 2050. Al raggiungimento di determinate soglie, la Confederazione avrebbe dovuto adottare misure per contenere la crescita demografica, intervenendo soprattutto sull'immigrazione. Uno degli aspetti più controversi dell'iniziativa riguardava l'eventuale necessità di rinegoziare, o addirittura denunciare, i trattati internazionali incompatibili con tale obiettivo, con possibili conseguenze sull'Accordo sulla libera circolazione delle persone e, più in generale, sulle relazioni tra Svizzera e Unione europea.

Come accade spesso, il risultato complessivo cela profonde differenze su base territoriale. Il Sì ha prevalso in dodici Cantoni, soprattutto nella Svizzera centrale e orientale, con risultati particolarmente elevati a Svitto, Uri, Glarona, Obvaldo e Nidvaldo¹⁰. L'iniziativa è stata invece respinta in quattordici Cantoni, compresi i principali Cantoni urbani e tutti quelli prevalentemente francofoni. La Svizzera romanda si è dimostrata la regione più contraria, con il 62,08% di voti contrari all'iniziativa. La Svizzera di lingua tedesca ha respinto la proposta con una percentuale più contenuta di voti contrari (53,02%), mentre la Svizzera italiana è stata l'unica regione linguistica ad approvarla, seppure di stretta misura (50,85% di voti favorevoli).

La frattura più marcata è tuttavia quella tra città e campagna. Nelle grandi città il sostegno si è fermato al 29,58%, mentre ha raggiunto il 51,17% nei Comuni di medie dimensioni e il 58,16% in quelli rurali. Anche nella Svizzera italiana la maggioranza favorevole è dipesa principalmente dai Comuni intermedi e rurali, mentre nei centri urbani ha prevalso di poco il No.

¹⁰ Al momento in cui si scrive non è ancora stato pubblicato il decreto di accertamento del voto, i cui risultati sono comunque reperibili al link seguente: <https://www.bk.admin.ch/it/votazione-popolare?date=2026-06-14>. Per un quadro esaustivo delle implicazioni dell'iniziativa e delle posizioni delle autorità in merito si veda il *Messaggio del Consiglio federale concernente l'iniziativa popolare «No a una Svizzera da 10 milioni! (Iniziativa per la sostenibilità)» del 21 marzo 2025*, FF 2025 1262.

Il confronto con l'iniziativa "Contro l'immigrazione di massa", approvata nel 2014 con il 50,3% dei voti, mostra al contempo un segno di continuità e uno di arretramento. Tutti e dodici i Cantoni che si sono espressi favorevolmente lo scorso **giugno** avevano votato Sì anche nel 2014, mentre cinque Cantoni allora favorevoli (Berna, Basilea Campagna, Grigioni, Lucerna e Sciaffusa) sono passati al No. Il consenso alle politiche restrittive rimane dunque territorialmente stabile nel suo nucleo centrale, ma non si è ricreata la maggioranza interregionale del 2014. Il confronto richiede comunque cautela. Le due iniziative presentano infatti delle differenze. Quella del 2014 ha introdotto tetti e contingenti all'immigrazione, mentre quella del 2026 intendeva subordinare le misure restrittive a un preciso limite demografico complessivo, rendendo più esplicito il possibile conflitto con gli accordi internazionali.

La bocciatura non equivale a una marginalizzazione del tema. Il 45,21% dei consensi, pari a circa 1,49 milioni di voti, conferma la persistenza di un ampio sostegno alle richieste di contenimento dell'immigrazione e della crescita demografica, particolarmente forte nelle aree rurali e in alcuni Cantoni della Svizzera centrale e orientale.

2. PARLAMENTO

2.1. Il legislatore svizzero riapre la porta al nucleare

A 15 anni dall'incidente di Fukushima, il Parlamento svizzero ha abrogato le disposizioni della Legge federale sull'energia nucleare¹¹ che vietano il rilascio di nuove autorizzazioni di massima per la costruzione di centrali nucleari. Tale divieto era stato introdotto nel 2018 proprio a seguito del catastrofico evento verificatosi in Giappone¹².

A tale decisione si è giunti in risposta all'iniziativa popolare federale "Energia elettrica in ogni tempo per tutti (Stop al blackout)", alla quale le autorità federali hanno opposto un controprogetto indiretto. L'iniziativa, avviata nel 2022, si colloca nel contesto del dibattito sulla sicurezza dell'approvvigionamento elettrico e, in particolare, sul futuro ruolo dell'energia nucleare. L'iniziativa è stata lanciata dal Club Energia Svizzera (Energie Club Schweiz) e presentata dal comitato d'iniziativa "Energia elettrica in ogni tempo per tutti (Stop al blackout)". Il comitato presenta una composizione politicamente piuttosto ampia nell'area di centrodestra. Il sostegno politico più esplicito all'iniziativa è giunto dall'UDC, il cui gruppo parlamentare, nel febbraio del 2023, ha deciso all'unanimità di sostenerla.

Il testo dell'iniziativa proponeva di integrare l'articolo 89 della Costituzione federale con due nuovi capoversi. Il primo stabiliva che "l'approvvigionamento di energia elettrica è

¹¹ *Legge federale sull'energia nucleare (LENu)* del 21 marzo 2003, RS 732.1. Il controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Energia elettrica in ogni tempo per tutti (Stop al blackout)» abroga gli artt. 12a e 106 c. 1bis e stralcia il rimando all'articolo 12a che si trova all'articolo 12 c. 1 secondo periodo.

¹² Il divieto è stato formalmente introdotto nel 2018, ma già nel 2011 il Consiglio federale e successivamente il Parlamento decisero di abbandonare gradualmente l'energia nucleare, scelta poi incorporata nella Strategia energetica 2050.

garantito in ogni tempo” e attribuiva alla Confederazione il compito di definire le relative responsabilità. Il secondo prescriveva che l’elettricità fosse prodotta mediante tutti i tipi di produzione di energia elettrica rispettosi del clima, ivi compreso il nucleare.

Pur condividendo l’obiettivo generale di assicurare a lungo termine un approvvigionamento elettrico sicuro, eventualmente anche ricorrendo all’energia nucleare, il Consiglio federale ha raccomandato di respingere l’iniziativa. La principale obiezione mossa dall’esecutivo riguardava la proposta di attribuire alla Confederazione il compito di definire le responsabilità per garantire in ogni momento l’approvvigionamento elettrico. Secondo il Consiglio federale, una simile disposizione avrebbe determinato un cambiamento radicale nell’attuale ripartizione dei compiti e delle responsabilità fra Confederazione, Cantoni e Comuni.

Diversa è stata la valutazione circa il secondo elemento centrale dell’iniziativa, ossia l’apertura a tutte le tecnologie di produzione rispettose del clima. In una prospettiva di lungo periodo, il Consiglio federale ha ritenuto opportuno non escludere a priori l’energia nucleare dalle possibili soluzioni per garantire la sicurezza dell’approvvigionamento. Proprio questa convergenza parziale ha portato il Governo a elaborare un controprogetto indiretto, ossia un progetto di legge federale da contrapporre all’iniziativa di revisione costituzionale. Il controprogetto non modifica la Costituzione, ma interviene sulla legge federale sull’energia nucleare. Il suo contenuto essenziale consiste, come già anticipato, nell’abrogazione delle disposizioni che vietano il rilascio di autorizzazioni di massima per nuove centrali nucleari e per determinate modifiche di centrali esistenti. In altri termini, il controprogetto non mira a introdurre un programma nucleare federale, ma elimina semplicemente il divieto legislativo introdotto nell’ambito della Strategia energetica 2050, rendendo nuovamente possibile presentare e valutare progetti per nuovi impianti. L’obiettivo dichiarato dal Governo è mantenere il nucleare come opzione disponibile qualora in futuro dovesse risultare necessario per assicurare l’approvvigionamento elettrico.

La consultazione ha mostrato una netta divisione politica. Unione Democratica Federale (UDF), Partito Liberale Radicale (PLR i Liberali Radicali) e Unione Democratica di Centro (UDC) hanno accolto favorevolmente il controprogetto, così come la grande maggioranza delle organizzazioni economiche e importanti operatori del settore elettrico¹³. Il Centro, il Partito Evangelico Svizzero (PEV), i Verdi liberali, i Verdi e il Partito Socialista Svizzero (PS), insieme alle organizzazioni ambientaliste, lo hanno invece respinto. Anche la maggioranza dei Cantoni si è espressa in senso contrario, chiedendo in particolare una valutazione tecnica e strategica prima di revocare il divieto e maggiore chiarezza su finanziamento, procedure autorizzative e sviluppo parallelo delle energie rinnovabili. Nel **giugno** scorso il Consiglio degli Stati prima (**16 giugno 2026**) e il Consiglio nazionale poi (**18 giugno 2026**) hanno approvato il controprogetto, che ora sarà sottoposto a

¹³ Tra le altre, l’AES (Associazione delle aziende elettriche svizzere) e alcune grandi aziende operanti nell’ambito della produzione e della fornitura di energia, quali BKW (BKW AG / BKW Energie AG), Alpiq (Alpiq Holding AG) e Axpo (Axpo Holding AG).

referendum¹⁴. Per contro, l'iniziativa è stata ritirata dai promotori con la formula del ritiro condizionato¹⁵. Essa non sarà perciò sottoposta al voto nel caso in cui venga approvato il controprogetto.

2.2. Qualche ritocco, non solo estetico, alla Legge sui diritti politici

La legge sui diritti politici¹⁶ è la fonte normativa che regola e garantisce il funzionamento della democrazia diretta e rappresentativa in Svizzera. Essa stabilisce le regole del gioco con riferimento alle votazioni e alle elezioni, alla raccolta delle firme per iniziative e referendum e all'esercizio del diritto di voto. Si tratta certamente di una fonte di rilevante importanza in quella che è riconosciuta come la patria della democrazia diretta. Cionondimeno, contrariamente a quanto ci si aspetterebbe, la Legge federale sui diritti politici è stata oggetto di frequenti revisioni, ben 22 da quando è entrata in vigore nel 1976. La modifica più recente, risalente al 2022, ha introdotto un intero nuovo titolo sulla trasparenza nel finanziamento della politica¹⁷.

Lo scorso **19 giugno** le due Camere dell'Assemblea federale hanno votato a larga maggioranza (131 favorevoli e 67 contrari al Consiglio nazionale, 37 favorevoli e 7 contrari al Consiglio degli Stati) un'ulteriore revisione della legge sui diritti politici. La legge non è ancora entrata in vigore, sebbene allo scadere del termine di 100 giorni dalla pubblicazione (8 ottobre 2026) non era stata presentata alcuna richiesta di referendum dai soggetti legittimati (50.000 aventi diritto al voto o 8 Cantoni)¹⁸.

La revisione approvata dall'Assemblea federale non stravolge l'impianto della LDP, ma introduce alcune rilevanti novità in vari ambiti, fra cui la digitalizzazione delle procedure democratiche, i rimedi per i casi di violazione dei diritti politici e l'esercizio del diritto di voto. Le modifiche principali possono essere riassunte nei seguenti punti:

Digitalizzazione delle procedure democratiche

- **Impiego di mezzi tecnici per lo spoglio (*e-counting*).** Con riferimento al conteggio elettronico delle schede cartacee, il Consiglio federale potrà sottoporre determinati strumenti tecnici a un obbligo specifico di autorizzazione e fissare standard uniformi (art. 84 c. 2 e 3). Viene introdotto a livello legislativo l'obbligo di effettuare controlli statistici di plausibilità sui risultati determinati

¹⁴ Il referendum contro la modifica della legge sull'energia non ha ancora una data ufficiale definita, ma la prima data utile in cui potrebbe svolgersi è il 28 febbraio 2027. Il comitato referendario ha depositato ufficialmente oltre 131.000 firme alla Cancelleria federale all'inizio di ottobre 2026. Una volta conclusa la verifica formale delle firme e dichiarata la validità del referendum, il Consiglio federale stabilirà formalmente in quale delle date del calendario elettorale del 2027 (28 febbraio, 6 giugno o 24 ottobre) gli elettori saranno chiamati alle urne.

¹⁵ FF 2026 1830.

¹⁶ *Legge federale sui diritti politici* (LDP), RS 161.1.

¹⁷ A tal proposito si veda *l'iniziativa parlamentare «Più trasparenza nel finanziamento della politica»*. Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 24 ottobre 2019, FF 2019 6555.

¹⁸ La data esatta di entrata in vigore non è ancora stata stabilita. Il testo normativo ufficiale decreta espressamente che spetta al Consiglio federale determinare l'entrata in vigore. Parallelamente all'iter della legge, il Consiglio federale ha già fissato l'entrata in vigore di una specifica modifica dell'ordinanza esecutiva (ODP) a partire dal 1° luglio 2027. Questa modifica adeguerà le date e i calendari delle finestre di voto nazionali a livello federale.

elettronicamente. Ciò perché l'elaborazione automatizzata delle schede non consente un controllo visivo diretto.

- **Raccolta elettronica delle firme (*e-collecting*).** Una delle innovazioni più significative è la creazione di una base legale per sperimentare la raccolta elettronica delle firme per iniziative popolari, referendum facoltativi e proposte di candidatura al Consiglio nazionale. Non viene introdotto immediatamente un sistema generale di firma elettronica, ma viene attribuita al Consiglio federale la possibilità di autorizzare progetti pilota limitati sul piano territoriale, temporale ed eventualmente anche quantitativo, sottoposti a monitoraggio scientifico (art. 84a).

Esercizio del diritto di voto

- **Maggiore autonomia di voto per le persone con disabilità** (art. 6). Confederazione e Cantoni saranno tenuti ad adottare misure che consentano alle persone con disabilità di svolgere quanto più possibile autonomamente le operazioni di voto. Particolare attenzione è riservata alle persone cieche e ipovedenti, alle quali è dedicato un apposito comma (art. 6 c. 2). La norma lascia ai Cantoni un certo margine nella scelta degli strumenti.

Rimedi e tutele per i casi di violazione dei diritti politici

- **Rinvio o annullamento di votazioni federali** (art. 10 c. 1ter). Il testo approvato attribuisce al Consiglio federale la facoltà di differire o annullare una votazione già indetta, ma soltanto in circostanze eccezionali, quando si sia verificato o minacci di verificarsi un “grave turbamento” della formazione della volontà, dell'espressione del voto o dello spoglio. La modifica trae origine soprattutto dall'esperienza della pandemia di Covid-19, quando il Consiglio federale dovette annullare la votazione prevista per il 17 maggio 2020. Si è voluto in questo modo creare una base legale ben definita e non una clausola generale di emergenza. Questa avrebbe infatti attribuito poteri troppo ampi in un settore delicato come quello dei diritti politici. Non a caso su questa disposizione si sono concentrati in gran parte il dibattito e lo scontro politico all'interno del Parlamento. La disposizione è stata inizialmente stralciata dal Consiglio nazionale, ma poi nuovamente inclusa in fase di redazione del testo finale.
- **Nuovo iter per i ricorsi in materia di votazioni ed elezioni federali.** Nei ricorsi per violazione dei diritti politici il governo cantonale rimane l'autorità di prima istanza. Ciononostante, quando l'irregolarità contestata è in grado di produrre effetti in più Cantoni, oppure è stata causata da un'autorità amministrativa federale, sarà possibile ricorrere direttamente al Tribunale federale. Attualmente, infatti, il governo cantonale deve formalmente occuparsi anche di casi sui quali non è competente a pronunciarsi nel merito, per poi lasciare che la questione giunga al Tribunale federale. La modifica mira a semplificare e ad accelerare la procedura, riducendo il carico di lavoro dei Cantoni senza ampliare la tutela giurisdizionale esistente.

- **Protezione dei dati dei membri dei comitati d’iniziativa.** Secondo la disciplina vigente, sulle liste delle firme devono comparire nome e indirizzo dei membri del comitato d’iniziativa. Secondo la nuova formulazione (art. 68 c. 1 lett. e), l’indirizzo privato sarà sostituito dal domicilio politico e dall’anno di nascita. L’obiettivo della modifica è trovare un equilibrio fra trasparenza – gli elettori devono poter sapere chi promuove formalmente un’iniziativa – e tutela della sfera privata e della sicurezza personale, soprattutto delle persone esposte pubblicamente.

2.3. L’iniziativa parlamentare per l’adeguamento costituzionale concernente i Bilaterali III

Nelle precedenti *Cronache* abbiamo dato conto dei recenti sviluppi nelle relazioni tra Svizzera e Unione europea con l’approvazione del pacchetto di accordi di stabilizzazione denominato Bilaterali III (1/2026 e 2/2025). Recentemente l’Assemblea federale ha assunto un ruolo propulsivo nella definizione del quadro costituzionale per l’approvazione di tali accordi. In tale contesto va collocata l’iniziativa parlamentare 26.425, predisposta dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) con l’obiettivo fondamentale di inserire una disposizione transitoria nella Costituzione federale così da consentire l’approvazione degli accordi di stabilizzazione.

La scelta dello strumento dell’iniziativa assume rilievo sul piano dei rapporti tra Parlamento e Governo. Rispetto alla mozione, che affida al Consiglio federale il compito di predisporre il disegno di un atto legislativo o di adottare un provvedimento, l’iniziativa parlamentare, disciplinata dagli articoli 107 e seguenti della legge sul Parlamento, consente di affidare direttamente a una commissione l’elaborazione del progetto. Il Parlamento conserva così la direzione dei lavori preparatori, ferma restando la partecipazione del Governo attraverso il proprio parere. Nel caso in esame, la CIP-S ha elaborato una disposizione costituzionale transitoria e il relativo rapporto esplicativo, sottoponendoli al Consiglio degli Stati e trasmettendoli contestualmente al Consiglio federale.

Il progetto elaborato dalla Commissione presenta tre profili principali¹⁹. Anzitutto, colloca in una disposizione costituzionale transitoria l’approvazione degli accordi di stabilizzazione e il mandato al Consiglio federale di ratificarli, rendendo così necessaria la votazione obbligatoria del popolo e dei Cantoni. In secondo luogo, secondo l’interpretazione esposta nel rapporto, la nuova norma costituzionale, speciale e successiva, sottrarrebbe il protocollo di modifica dell’Accordo sulla libera circolazione delle persone all’applicazione dell’articolo 121a, capoverso 4. Infine, il progetto esclude il referendum facoltativo sulla legislazione di attuazione, con l’obiettivo di preservare l’unità del pacchetto costituito dagli accordi e dalle misure legislative collegate. La disciplina della prassi Schubert,

¹⁹ FF 2026 2099, *Iniziativa parlamentare «Adeguamento costituzionale concernente i Bilaterali III»*. Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati.

contemplata nell'iniziativa originaria, è stata invece riservata a un secondo progetto, destinato a una distinta procedura di consultazione.

3. GOVERNO

3.1. Equilibri instabili: l'attuazione dei Bilaterali III

Il Consiglio federale mantiene da quasi un trentennio una posizione che potremmo definire “cautamente europeista”. A fronte della netta avversione della popolazione nei confronti di una piena integrazione, manifestatasi il 6 dicembre 1992 con il rifiuto di aderire allo Spazio economico europeo²⁰, il Consiglio federale scelse la strategia dell'avvicinamento graduale per mezzo di accordi bilaterali settoriali. Dal 1999 sono stati approvati tre pacchetti di accordi (Bilaterali I, II e III), dei quali l'ultimo si pone l'obiettivo di garantire e stabilizzare le relazioni economiche e politiche tra Svizzera e UE sul lungo termine.

Nonostante la strategia dei bilaterali sia meno radicale rispetto a quella dell'integrazione, gli ostacoli posti sul suo cammino sono stati finora numerosi e non agevolmente superabili. Il Consiglio federale deve mantenere costantemente un equilibrio reso instabile da una serie di variabili difficili da dominare. La prima è sicuramente rappresentata dalla volontà popolare, che, grazie agli strumenti di democrazia diretta, riesce a produrre risultati antitetici rispetto a quelli perseguiti con gli accordi bilaterali. L'iniziativa popolare “Contro l'immigrazione di massa”, approvata il 9 febbraio 2014, ad esempio, ha messo profondamente in crisi gli accordi bilaterali introducendo nella Costituzione svizzera l'obbligo per le autorità di stabilire quote d'immigrazione, vincolo non certo compatibile con l'accordo di libera circolazione sottoscritto con l'UE²¹. Analogo rischio è stato recentemente scongiurato con la bocciatura dell'iniziativa “No a una Svizzera da 10 milioni! (Iniziativa per la sostenibilità)”, cui abbiamo fatto cenno al paragrafo 1.1.

Un secondo ostacolo sulla strada degli accordi bilaterali è rappresentato dall'intrinseca difficoltà di far coesistere obiettivi di per sé antitetici: conciliare la massima integrazione economica possibile con la massima sovranità politica possibile. Questo equilibrio, precario e instabile, è entrato in crisi nel 2021 a causa di due visioni divergenti. Da un lato, quella svizzera, che attraverso gli accordi bilaterali ha cercato un accesso al mercato unico europeo “su misura” per poterne sfruttare i vantaggi commerciali senza dover accettare i vincoli

²⁰ Il referendum con cui venne bocciata l'adesione della Svizzera allo Spazio economico europeo (SEE) si caratterizzò per un'affluenza straordinariamente alta (78,7%) e un esito incerto fino all'ultimo. Il voto contrario prevalse con una risicata maggioranza popolare (50,3%, con circa 23.000 voti di scarto), ma con una più netta maggioranza cantonale (ben 14 Cantoni e 4 mezzi Cantoni furono contrari all'accordo), segnata altresì da una profonda spaccatura tra la Svizzera romanda (favorevole al sì) e la Svizzera tedesca e italiana (prevalentemente contrarie). Fu proprio questa celebre bocciatura a bloccare anche la domanda formale di adesione alla Comunità europea (presentata dal Consiglio federale pochi mesi prima, nel maggio 1992) e a spingere definitivamente la Svizzera verso la creazione della complessa ed esclusiva via bilaterale.

²¹ Il pacchetto di accordi bilaterali è soggetto a una clausola ghigliottina in base alla quale la denuncia anche di un solo accordo fa venir meno tutti gli altri.

politici dell'UE, come la sottomissione a una legislazione sovranazionale o la perdita di autonomia su salari e welfare. Dall'altro, quella europea, per la quale il mercato unico si basa su regole uguali per tutti. L'UE ha iniziato a considerare i privilegi concessi alla Svizzera come un'eccezione non più sostenibile, pretendendo in cambio un "accordo quadro" che vincolasse Berna ad adeguarsi automaticamente alle future evoluzioni del diritto europeo.

Il pacchetto dei Bilaterali III mira a sbloccare lo stallo del 2021 puntando a tre traguardi fondamentali:

- Garantire il reciproco accesso al mercato aggiornando gli accordi esistenti (libera circolazione, ostacoli tecnici agli scambi ecc.) e aggiungendone altri, fra i quali il più importante è forse quello sull'energia elettrica.
- Risolvere le questioni istituzionali con riferimento in particolare al recepimento dinamico del diritto UE e alla soluzione delle controversie (tramite un tribunale arbitrale), tutelando al contempo i salari svizzeri e la protezione dei dati.
- Assicurare la cooperazione ristabilendo la piena partecipazione della Svizzera ai programmi europei di ricerca e formazione, come Horizon Europe ed Erasmus+.

Il ruolo del Consiglio federale nella gestione di questo equilibrio instabile non è certo facile. Da ultimo, come abbiamo visto nel paragrafo 2.3, l'Assemblea federale ha assunto un ruolo propulsivo nella definizione del quadro costituzionale per l'approvazione degli Bilaterali III, con il chiaro intento di sottrarre l'iniziativa al Consiglio federale.

4. CORTI

4.1. L'affaire Graaf-Donzallaz

Negli scorsi mesi ha suscitato un certo scalpore il caso di una relazione sentimentale tra due giudici in carica al Tribunale federale, la giudice federale Beatrice van de Graaf e il giudice federale Yves Donzallaz. La relazione tra i due giudici è stata resa nota al pubblico nel mese di aprile attraverso un articolo apparso sul settimanale *Die Weltwoche*. Ciò ha obbligato il Tribunale federale ad avviare una riflessione in merito alle regole che dovrebbero garantire l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici.

La vicenda è più complessa di quanto non sembri all'apparenza. Da un lato le fonti normative non sono dirimenti rispetto al caso specifico. Se infatti l'art. 8 della Legge sul Tribunale federale vieta espressamente che appartengano al Tribunale federale "i coniugi, i partner registrati e le persone che convivono stabilmente"²², le regole consuetudinarie interne si limitano a far riferimento a un "comportamento suscettibile di compromettere la fiducia nella loro indipendenza e imparzialità nonché la reputazione del Tribunale" e a prevedere quanto segue: "i giudici federali mantengono la loro indipendenza anche nei rapporti con i colleghi, in particolare nella corte di appartenenza o in seno ai collegi

²² Art. 8 c. 1 lett. a della *Legge sul Tribunale federale (LTF)*, RS 173.110.

giudicanti”²³. Sembrerebbe dunque che una relazione tra due giudici sia ammissibile se non comporta una convivenza stabile né si traduce in comportamenti tali da minarne l’indipendenza. D’altro lato, i due giudici sono stati per un certo periodo membri dello stesso organo all’interno del Tribunale federale, nello specifico la Commissione amministrativa, la quale però non ha funzioni giudicanti.

Quando la relazione è divenuta pubblica, la Commissione giudiziaria delle Camere federali ha convocato e sentito i due giudici e ha poi affidato a un collegio esterno, composto dalla professoressa Maya Hertig e dall’ex presidente del Tribunale cantonale vodese Jean-François Meylan, l’accertamento indipendente dei fatti, con l’incarico di riferire alla Commissione stessa. Il rapporto è stato consegnato alla fine di **luglio**, ma sul suo contenuto è stato mantenuto il massimo riserbo, poiché è confluito nei processi decisionali del Parlamento, che esercita l’alta vigilanza sul Tribunale federale, nonché nei procedimenti di revisione in corso presso il Tribunale federale, avviati a seguito della rivelazione della relazione tra i due giudici. Per le corti chiamate a statuire sulle domande di revisione, il rapporto del collegio di esperti costituisce una base per la valutazione della vicenda e delle eventuali ulteriori questioni giuridiche a essa correlate.

Dal canto suo, il Tribunale federale ha risolto la questione in una seduta straordinaria del plenum svoltasi il **13 maggio** scorso, nella quale “ha stabilito che una relazione sentimentale tra due membri del Tribunale contravviene in linea di principio alle ‘Consuetudini in uso presso i giudici del Tribunale federale’ attualmente vigenti”, facendo riferimento proprio ai due incisi sopra riportati.²⁴

4.2. In merito alla vigilanza del Tribunale federale sul Tribunale amministrativo federale

Fra i compiti che spettano al Tribunale federale rientra la cosiddetta vigilanza amministrativa (*administrative Aufsicht, surveillance administrative*) sulle alte corti federali. Per vigilanza amministrativa del Tribunale federale si intende la funzione di controllo, interna all’organizzazione giudiziaria federale e distinta dall’attività giurisdizionale, mediante la quale il Tribunale federale verifica che la gestione, l’organizzazione e l’impiego delle risorse dei tribunali federali sottoposti alla sua vigilanza assicurino il regolare funzionamento della giustizia. Essa può dar luogo all’accertamento e alla correzione di carenze organizzative o amministrative, anche quando queste si manifestino attraverso singoli procedimenti, purché rivelino un problema strutturale; resta invece escluso qualsiasi controllo sul contenuto dell’attività giurisdizionale, riservato ai rimedi giuridici previsti dalla legge. Tale compito non è attribuito direttamente dalla Costituzione, ma dalla legislazione federale sull’organizzazione giudiziaria²⁵; la funzione si inserisce tuttavia nel quadro costituzionale

²³ Reg. II.1 e II.6 delle *Consuetudini in uso presso i giudici del Tribunale federale*, Corte plenaria del 12 novembre 2018 e del 13 giugno 2019, <https://www.bger.ch/it/index/federal/federal-inherit-template/federal-publikationen.htm>.

²⁴ Comunicato stampa del **15 maggio** 2026, <https://www.bger.ch/it/index/press.htm>.

²⁵ Art. 1 c. 2 della *Legge sul Tribunale federale (LTF)*, RS 173.110. Per ciascun singolo tribunale federale la regola è poi ribadita nella relativa legge organizzativa. Per il Tribunale amministrativo federale, ad esempio, l’art. 3 c. 1 della *Legge*

formato, da un lato, dall'alta vigilanza parlamentare sui tribunali prevista dall'art. 169 Cost. e, dall'altro, dalla garanzia dell'indipendenza giudiziaria sancita dall'art. 191c Cost. Quest'ultima delimita, in particolare, il confine tra legittimo controllo della gestione e inammissibile interferenza nell'attività giurisdizionale.

Sul piano organizzativo, la funzione è attribuita alla Commissione amministrativa del Tribunale federale²⁶, attivata per mezzo di una denuncia all'autorità di vigilanza (*Anzeige an die Aufsichtsbehörde, dénonciation à l'autorité de surveillance*). Tale denuncia non è un mezzo d'impugnazione. Chi segnala il problema alla Commissione amministrativa non diventa parte di un procedimento destinato a ottenere la modifica della decisione giudiziaria che lo riguarda. In altre parole, la denuncia di vigilanza non conferisce diritti di parte e non può fungere da rimedio sostitutivo laddove la legge non preveda un ricorso al Tribunale federale. Oggetto della vigilanza non è perciò la tutela della posizione giuridica individuale del denunciante, ma il corretto funzionamento istituzionale della giustizia federale. Il caso individuale è certamente il segnale che attiva il controllo, ma l'oggetto del controllo resta la disfunzione amministrativa o organizzativa dell'organo giudiziario.

Negli ultimi mesi la Commissione amministrativa del Tribunale federale ha reso due importanti decisioni in merito a un'asserita denegata o ritardata giustizia conseguente all'eccessiva durata dei procedimenti in materia di asilo pendenti dinanzi al Tribunale amministrativo federale²⁷. Nei due casi la Commissione amministrativa del Tribunale federale ha accertato che la durata, rispettivamente superiore a quattro anni e mezzo e a quattro anni, dei procedimenti d'asilo dinanzi al TAF era riconducibile a carenze strutturali di natura organizzativa o amministrativa, risultanti in particolare dall'elevato numero di procedimenti pendenti da oltre 50 mesi, dall'insufficiente definizione delle priorità nella trattazione dei casi più risalenti nonché da un'inefficiente gestione delle risorse.

Per stabilire quando un ritardo possa definirsi ingiustificato, la Commissione si è rifatta a un precedente del Tribunale federale²⁸, secondo il quale l'autorità di vigilanza amministrativa può intervenire, eventualmente anche attivandosi d'ufficio, solamente se è constatabile un problema strutturale di natura organizzativa o amministrativa. Non deve cioè trattarsi di un episodio isolato, bensì di un problema generale. Quanto al parametro per giudicare l'eccessività della durata di un procedimento, la Commissione di vigilanza non individua una soglia astratta oltre la quale vi sarebbe automaticamente ritardata giustizia, ma pone i casi sottoposti al suo esame nel contesto generale dell'attività del TAF. Nel momento in cui avrebbero dovuto essere decisi i casi da cui avevano avuto origine le denunce, risultava pendente da oltre 50 mesi un numero molto elevato di casi (89 dinanzi alla quinta Corte e 55 dinanzi alla quarta Corte). Questo numero di procedimenti estremamente risalenti, definito "molto elevato", dimostrava, secondo la Commissione, l'esistenza di carenze strutturali e non di episodi isolati. La Commissione ha però aggiunto anche un

sul Tribunale amministrativo federale (LTAF), RS 173.32, stabilisce che il Tribunale federale esercita la vigilanza amministrativa sulla sua gestione.

²⁶ Art. 17 c. 4 lett. g LTF.

²⁷ 12T_3/2025 e 12T_4/2025, entrambe rese dalla Commissione amministrativa il **15 giugno 2026**.

²⁸ DTF 144 II 486.

parametro qualitativo, affermando che nei procedimenti d'asilo l'esito ha un'importanza determinante per le persone coinvolte e dovrebbe pertanto essere chiarito senza ritardo.

5. AUTONOMIE

5.1. La revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio

Negli scorsi mesi sono stati adottati alcuni atti che portano a compimento la revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio²⁹ iniziata nel 2013 con il cosiddetto pacchetto LPT 1³⁰. La seconda fase della revisione, denominata LPT 2³¹, completa il riassetto della disciplina focalizzando l'attenzione sulle zone rurali – la LPT 1 si concentrava sugli ambiti urbani – con lo scopo dichiarato di evitare una progressiva dispersione edificativa e un'eccessiva impermeabilizzazione del suolo nelle aree agricole e naturali. Per far ciò sono previsti obiettivi quantitativi e strumenti quali il premio per la demolizione, destinato a sbloccare i casi in cui la demolizione degli edifici rappresenta per i proprietari un costo economico superiore al beneficio che ne trarrebbero.

L'economia del presente lavoro non consente di analizzare nel loro complesso i contenuti di una riforma così articolata. Mi limito ad alcune brevi considerazioni sul ruolo avuto dai Cantoni nel procedimento che ha condotto all'approvazione della riforma e sul ruolo che avranno nella sua attuazione.

Quanto al primo aspetto, come è prassi nel sistema elvetico³², i Cantoni sono stati consultati già sul progetto preliminare di revisione totale della LPT. La consultazione, svoltasi dal 12 dicembre 2008 alla primavera del 2009, ha visto la maggioranza dei partecipanti respingere l'impostazione generale dell'avamprogetto con forti riserve nei confronti di una disciplina federale ritenuta eccessivamente pervasiva e potenzialmente erosiva delle competenze dei Cantoni. Tale opposizione ha contribuito direttamente alla scelta di procedere per fasi mediante revisioni parziali più limitate: la prima (LPT 1) dedicata allo sviluppo degli insediamenti e al dimensionamento delle zone edificabili, la seconda (LPT 2), che ha a oggetto la regolamentazione dettagliata delle costruzioni al di fuori delle zone edificabili (in particolare nelle zone agricole e di protezione).

Anche la LPT 2 è stata così elaborata mediante un confronto tra Confederazione e Cantoni ancora più serrato del precedente:

- prima consultazione dal 5 dicembre 2014 al 15 maggio 2015;

²⁹ *Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)*, RS 700.

³⁰ Tutta la documentazione sui lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione della legge è accessibile nella banca dati ufficiale degli oggetti e degli affari parlamentari dell'Assemblea federale (Curia vista, <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/curia-vista>). Il n. dell'oggetto è 10.019; Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio, FF 2010 931.

³¹ Curia vista, oggetto n. 18.077. Messaggio concernente la seconda fase della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio, FF 2018 6267.

³² S. Gerotto, *L'apertura democratica del procedimento legislativo svizzero nella fase preparatoria: funzionamento e ruolo della progettazione legislativa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, III, 1999, 1287-1297.

- consultazione complementare dal **22 giugno** al 20 ottobre 2017;
- partecipazione alla consultazione parlamentare sul progetto rielaborato dalla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) nel 2021;
- consultazione, nel 2024, sulla revisione dell'ordinanza di attuazione.

Le osservazioni cantonali hanno contribuito alla rielaborazione del progetto originario e alla ricerca di una disciplina che combinasse un quadro di prescrizioni federali comuni con un margine di adattamento regionale. Questo orientamento si riflette soprattutto nel cosiddetto approccio territoriale: i Cantoni possono prevedere, per determinate aree, soluzioni differenti dalle regole ordinarie sulle costruzioni fuori delle zone edificabili, purché siano fondate su una strategia territoriale complessiva, inserite nel piano direttore e accompagnate da misure di compensazione e valorizzazione. La revisione, infine approvata dal Parlamento nel 2023, non corrisponde integralmente al disegno governativo del 2018 ed è principalmente il frutto delle integrazioni introdotte in sede parlamentare (CAPTE-S). Il Consiglio degli Stati è stato infatti la principale sede in cui sono emerse le esigenze territorialmente differenziate dei Cantoni.

Va rilevato, da ultimo, che la procedura di riforma della legge sulla pianificazione territoriale ha incrociato la strada di ben due iniziative popolari di revisione costituzionale che ne hanno in ampia misura condizionato l'esito. Si è trattato dell'iniziativa "Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)"³³ e di quella "Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)"³⁴. Per entrambe i promotori hanno optato per il ritiro condizionato all'entrata in vigore di un controprogetto dell'Assemblea federale. Il controprogetto alla prima iniziativa era costituito dal progetto LPT 1, mentre quello alla seconda dal progetto LPT 2³⁵.

5.2. L'introduzione del salario minimo nella Costituzione vodese

Il **14 giugno** scorso gli elettori del Canton Vaud hanno accettato un'iniziativa di revisione costituzionale che ha inserito in Costituzione la previsione di un salario minimo. Vaud diventa in questo modo il quarto Cantone ad avere un'espressa base costituzionale in tale ambito. Il primo in assoluto era stato il Canton Giura, il più giovane dei Cantoni svizzeri, che aveva inserito già nella Costituzione originaria il salario minimo garantito³⁶. Molto più tardi sono seguiti Neuchâtel, dove il salario minimo è stato introdotto con

³³ La riuscita dell'iniziativa (esito favorevole della raccolta delle firme) era stata dichiarata dalla Cancelleria federale il 27 agosto 2008, FF 2008 6643.

³⁴ In questo caso la riuscita era stata dichiarata il 14 ottobre 2020, FF 2020 7408.

³⁵ Gli atti attestanti il ritiro condizionato, il primo avvenuto il 30 aprile 2013 e il secondo il 16 febbraio 2024, sono pubblicati rispettivamente in FF 2013 5022 e FF 2024 360.

³⁶ La Costituzione del Canton Giura è stata approvata nel 1977 ed ha ottenuto nello stesso anno la garanzia da parte dell'Assemblea federale; cfr. Messaggio per il conferimento della garanzia federale alla costituzione del futuro Cantone del Giura del 20 aprile 1977, FF 1977 II 261.

Art. 19 c. 3 «*Chaque travailleur a droit au salaire qui lui assure un niveau de vie décent*».

un'iniziativa popolare di revisione costituzionale nel 2011³⁷, e il Ticino, per analoga via nel 2015³⁸.

A tal proposito è opportuno fare alcune considerazioni. In primo luogo, va precisato che in tutti e quattro i casi menzionati le disposizioni costituzionali non sono autoapplicative. Si tratta di basi costituzionali di principio che necessitano di apposite normative di attuazione per poter produrre effetti. Tali normative esistono attualmente per Giura, Neuchâtel e Ticino³⁹, ma non sono ancora presenti nel caso di Vaud, per le ragioni di cui dirò fra poco.

Una seconda considerazione riguarda il livello federale. Non esiste una normativa federale sul salario minimo; anzi, nel 2014 popolo e Cantoni si sono opposti in maniera netta a un'iniziativa popolare che intendeva introdurlo in Costituzione⁴⁰. L'eventuale esistenza di una previsione costituzionale federale non esclude la coesistenza di previsioni cantonali, purché non siano in contraddizione. Le costituzioni dei Cantoni, così come ogni loro revisione, devono ottenere la "garanzia federale" dall'Assemblea federale, che la concede proprio se ravvisa che il diritto cantonale non contraddice quello federale⁴¹. Nell'ipotesi in cui in futuro dovesse essere inserito nella Costituzione federale il salario minimo, ad esempio, le previsioni cantonali potrebbero diventare incompatibili laddove concedessero una minore tutela rispetto a quella federale. Non si tratta comunque soltanto della relazione diretta tra disposizioni che disciplinano espressamente, o disciplineranno in futuro, il salario minimo. Peraltro, in questo caso rileverebbe soprattutto quanto avviene sul piano attuativo, posto che la maggiore o minore tutela andrebbe valutata in base al livello al quale viene concretamente fissato il salario minimo, normalmente stabilito dalla normativa di attuazione del disposto costituzionale. La compatibilità, o non contraddittorietà, rispetto al diritto federale è un aspetto che va considerato in senso più ampio. Nel concedere la garanzia alle costituzioni cantonali che hanno introdotto il salario minimo, l'Assemblea federale ha dovuto, ad esempio, valutare se tali previsioni si collocassero nell'ambito della politica sociale e non in quello della politica economica. Se,

³⁷ Art. 34a, « L'État institue un salaire minimum cantonal dans tous les domaines d'activité économique, en tenant compte des secteurs économiques ainsi que des salaires fixés dans les conventions collectives, afin que toute personne exerçant une activité salariée puisse disposer d'un salaire lui garantissant des conditions de vie décentes ».

³⁸ Art. 13 c. 3, « Ogni persona ha diritto a un salario minimo che le assicuri un tenore di vita dignitoso.

Se un salario minimo non è garantito da un contratto collettivo di lavoro (d'obbligatorietà generale o con salario minimo obbligatorio), esso è stabilito dal Consiglio di Stato e corrisponde a una percentuale del salario mediano nazionale per mansione e settore economico interessati ».

³⁹ Nel caso di Neuchâtel l'attuazione è contenuta nella *Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage – L'Empl*, del 25 maggio 2004, RSN 813.10, sezione 3a, introdotta dalla modifica del 28 maggio 2014. L'art. 32d dispone che « *Le salaire minimum au sens de l'article 34a de la Constitution est de 20 francs par heure* ». Per il Giura si tratta della *Loi sur le salaire minimum cantonal*, del 22 novembre 2017, RSJU 822.41. L'art. 5 c. 1 stabilisce che « *Le salaire brut minimum est de 20 francs par heure* ». In Ticino la disciplina è contenuta nella *Legge sul salario minimo – LSM*, dell'11 dicembre 2019, RL 843.600. L'art. 2 c. 1 dispone che « *Sono sottoposti alla legge tutti i rapporti di lavoro, compresi quelli riguardanti i lavoratori e le lavoratrici interinali e distaccati, che si svolgono nel Cantone* ». Il Ticino non adotta un unico importo: l'art. 4 LSM fissa il salario minimo di ciascun ramo al 55% della mediana salariale nazionale del settore, entro una fascia minima e massima indicizzata.

⁴⁰ L'iniziativa popolare federale « *Per la protezione di salari equi (Iniziativa sui salari minimi)* », votata il 18 maggio 2014, è stata respinta dal 76% dei votanti e da tutti i Cantoni con una partecipazione al voto del 56% degli aventi diritto. Per il messaggio del Consiglio federale, che ne raccomandava il rigetto, FF 2013 8341. I risultati del voto sono pubblicati in FF 2014 5431.

⁴¹ Art. 51 c. 2 Cost.

infatti, si fosse potuto sostenere, per qualche ragione, che i Cantoni avessero sconfinato nell'ambito della politica economica, ne sarebbe potuta derivare una potenziale lesione di principi garantiti dalla Costituzione federale, primo fra tutti quello della libertà economica, che non può subire limitazioni da una norma cantonale, sia pure di rango costituzionale⁴². Tale sconfinamento potrebbe avvenire anche a livello costituzionale laddove le previsioni costituzionali che introducono il salario minimo non garantissero il rispetto di ambiti quali la contrattazione collettiva o la libertà sindacale.

Un'ultima considerazione. Non è escluso, né è escludibile, che i Cantoni possano introdurre il salario minimo per via legislativa, senza cioè una base normativa costituzionale. In effetti, i Cantoni di Ginevra e di Basilea Città hanno provveduto a introdurre una normativa sul salario minimo per via legislativa⁴³.

La situazione è dunque complessa, e lo è particolarmente nel caso della recente votazione nel Cantone di Vaud. Come detto in precedenza, la disposizione costituzionale che introduce il salario minimo manca di una normativa di attuazione. Si tratterebbe di una situazione normale, posto che l'attuazione segue solitamente la formalizzazione del principio, se non fosse che il **14 giugno** scorso gli elettori vodesi sono stati chiamati a pronunciarsi sull'iniziativa che ha introdotto il salario minimo in Costituzione e sulla stessa normativa di attuazione. I promotori dell'iniziativa costituzionale avevano infatti presentato parallelamente anche un'iniziativa legislativa di attuazione, alla quale le autorità avevano opposto un controprogetto. Gli elettori hanno accettato l'iniziativa di revisione costituzionale, ma hanno rigettato entrambe le proposte di attuazione. Difficile dunque prevedere quali saranno gli sviluppi futuri.

5.3. La riforma della giustizia a Neuchâtel

Nel Cantone di Neuchâtel è stata recentemente approvata una riforma organica della giustizia. La nuova *Loi sur la justice* (LJu), adottata all'unanimità dal *Grand Conseil* il 28 aprile 2026, è più ampia di una precedente modifica alla *Loi d'organisation judiciaire neuchâteloise*, approvata nel dicembre 2025. La nuova legge riunisce in un unico testo le norme prima distribuite fra diverse fonti riguardanti l'organizzazione giudiziaria, la magistratura e l'alta sorveglianza.

La riforma, di iniziativa parlamentare, ha preso avvio dopo che la mancata rielezione di un magistrato nel giugno 2020 aveva sollevato interrogativi sulle competenze degli organi, sulle procedure elettive e sulle garanzie dei magistrati. A seguito di quell'episodio, la

⁴² Art. 94 c. 4 Cost. «Sono ammissibili deroghe al principio della libertà economica, in particolare anche i provvedimenti diretti contro la concorrenza, soltanto se previste dalla presente Costituzione o fondate su regalie cantonali».

⁴³ A Ginevra il salario minimo è stato introdotto attraverso un'iniziativa popolare legislativa approvata il 27 settembre 2020, mediante modifica della *Loi sur l'inspection et les relations du travail – LIRT*, del 12 marzo 2004, RSG J 1 05. A Basilea Città la disciplina è contenuta nel *Gesetz über den kantonalen Mindestlohn – Mindestlohnsgesetz, MiLoG*, del 13 gennaio 2021, SG 812.200, approvato in votazione popolare il 13 giugno 2021.

Per dovere di completezza va detto che in due Cantoni, Friburgo e Basilea Campagna, sono state rigettate altrettante iniziative aventi ad oggetto il salario minimo. A Friburgo l'iniziativa cantonale sul salario minimo è stata sottoposta a votazione il 30 novembre 2025 e respinta con il 53,3% dei voti; a Basilea Campagna l'iniziativa legislativa «22.– Mindestlohn im Baselbiet» è stata respinta il 9 febbraio 2025 con il 51,45% di no.

Commission judiciaire del Gran Consiglio⁴⁴ presentò alla *Commission législative*⁴⁵ alcune proposte di modifica. Ritenendole insufficienti, quest'ultima chiese al Bureau del Gran Consiglio di affidare il dossier a una commissione temporanea, nello specifico la *Commission Magistrature judiciaire*. Fu questa a elaborare l'avamprogetto, assistita tecnicamente dal *Service juridique de l'État*⁴⁶. Il progetto definitivo è stato poi elaborato di concerto con le autorità giudiziarie, il *Conseil de la magistrature*⁴⁷, la *Commission administrative des autorités judiciaires*⁴⁸ e il *Service juridique de l'État*⁴⁹, e infine riesaminato dalla *Commission législative*⁵⁰ del *Grand Conseil* tra il 2025 e il 2026.

La LJu, che ha il principale obiettivo di eliminare la frammentazione normativa, introduce anche alcune rilevanti novità in tema di selezione dei magistrati e di organizzazione della giustizia. Quanto al primo aspetto, la principale innovazione consiste nella professionalizzazione della procedura di selezione, pur restando l'elezione formale affidata al *Grand Conseil*. La *Commission judiciaire*, incaricata di preparare l'elezione, non svolgerà più una valutazione prevalentemente politico-parlamentare, ma esaminerà i candidati attraverso dossier il cui contenuto sarà definito dettagliatamente al fine di assicurare una maggiore omogeneità. Alla procedura di selezione parteciperanno, con funzione consultiva, un esperto esterno in risorse umane, un rappresentante del *Conseil de la magistrature* e un magistrato. Infine, attraverso strumenti quali test e audizioni, la *Commission judiciaire* dovrà definire una proposta motivata da presentare al *Grand Conseil*.

La riforma non elimina quindi la componente parlamentare dell'elezione, ma la fa precedere da una valutazione più strutturata delle competenze e dell'idoneità dei candidati, con l'auspicio di ridurre il peso dei soli criteri politici o informali.

Quanto al secondo aspetto, sul piano organizzativo è istituita una nuova autorità giudiziaria, il *Tribunal de recours du pouvoir judiciaire*. Si tratta di una sede ricorsuale indipendente dagli organi giudiziari ordinari e competente sui ricorsi contro le decisioni del *Conseil de la magistrature* e contro talune decisioni parlamentari, quali, ad esempio, quelle di revoca di un membro del *Conseil de la magistrature* o di mancata rielezione di un magistrato.

⁴⁴ La *Commission judiciaire* è una commissione tematica speciale del Gran Consiglio del Canton Neuchâtel, il cui ruolo principale è quello di fungere da organo di selezione e preparazione per la nomina dei magistrati (giudici e procuratori) del Cantone.

⁴⁵ La *Commission législative del Grand Conseil* è la commissione parlamentare permanente preposta alla verifica formale, alla coerenza e alla qualità dei testi di legge.

⁴⁶ Il *Service juridique de l'État* non fa parte del potere giudiziario, ma appartiene al potere esecutivo (amministrazione cantonale). È l'ufficio legale centrale che funge da consulente per il Consiglio di Stato (il governo del Cantone) e per i vari dipartimenti amministrativi.

⁴⁷ Il *Conseil de la magistrature* (Consiglio della magistratura) è l'organo indipendente incaricato della sorveglianza sul funzionamento del potere giudiziario.

⁴⁸ La *Commission administrative des autorités judiciaires* (CAAJ) è l'organo di gestione amministrativa e finanziaria dei tribunali del Cantone.

⁴⁹ Il *Service juridique de l'État* non fa parte del potere giudiziario, ma appartiene al potere esecutivo (amministrazione cantonale). È l'ufficio legale centrale che funge da consulente per il Consiglio di Stato (il governo del Cantone) e per i vari dipartimenti amministrativi.

⁵⁰ La *Commission législative del Grand Conseil* è la commissione parlamentare permanente preposta alla verifica formale, alla coerenza e alla qualità dei testi di legge.