

12.070

**Messaggio
concernente il conferimento della garanzia federale
alla Costituzione del Cantone di Svitto**

del 15 agosto 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale semplice che accorda la garanzia federale alla Costituzione del Cantone di Svitto.

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

15 agosto 2012

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Messaggio

1 **Votazione popolare cantonale**

Il 15 maggio 2011, gli elettori del Cantone di Svitto hanno accettato, con 18 706 voti favorevoli e 12 588 contrari, una nuova Costituzione cantonale.

Con lettera del 14 giugno 2011 la Cancelleria dello Stato del Cantone di Svitto ha chiesto il conferimento della garanzia federale.

2 **Innovazioni essenziali**

La nuova Costituzione del Cantone di Svitto è suddivisa in dieci sezioni. Le innovazioni essenziali introdotte dalla revisione totale sono le seguenti:

- iscrizione nella Costituzione di linee guida che descrivono i valori fondamentali dello Stato svizzese;
- invece di un elenco esaustivo dei diritti fondamentali, rinvio integrale all'elenco dei diritti fondamentali della Costituzione federale (Cost.)¹;
- linee direttive che incitano il Cantone, i Distretti e i Comuni a creare condizioni quadro favorevoli per esempio nell'ambito della sicurezza, della famiglia, della cultura, della formazione e dell'economia;
- soppressione della distinzione nella legislazione tra leggi e ordinanze legislative. I progetti che non suscitano opposizioni non sottostanno più a referendum obbligatorio. Resta la possibilità di referendum facoltativo, per il quale la nuova Costituzione prevede condizioni meno severe;
- promozione della collaborazione tra enti pubblici: in futuro il territorio o il numero di distretti e Comuni potranno essere modificati senza revisione costituzionale. Le fusioni senza il consenso di un Comune interessato rimangono escluse;
- semplificazione della sezione concernente le autorità, gli enti pubblici e le chiese. Introduzione di una nuova sezione sulle finanze pubbliche.

3 **Condizioni necessarie per il conferimento della garanzia federale**

Secondo l'articolo 51 capoverso 1 Cost. ogni Cantone si dà una costituzione democratica. La costituzione cantonale richiede l'approvazione del Popolo e deve poter essere riveduta qualora la maggioranza del Popolo lo richieda. Secondo il capoverso 2 dello stesso articolo, le costituzioni cantonali devono ottenere la garanzia federale. La Confederazione conferisce tale garanzia se la costituzione cantonale non

¹ RS 101

contraddice al diritto federale. Se una costituzione cantonale soddisfa queste condizioni la garanzia federale deve essere accordata, mentre se una norma costituzionale cantonale disattende una delle condizioni precitate la garanzia deve essere negata.

4 Costituzionalità

Dall'esame della conformità al diritto federale della Costituzione svizzera risulta problematico soltanto il § 48 (Elezione del Gran Consiglio). Secondo questa norma, già contestata durante la procedura di revisione costituzionale, ogni Comune forma un circondario elettorale e ha diritto almeno a un seggio (§ 48 cpv. 2 Cost. SZ). Inoltre i seggi sono ripartiti *all'interno* di un circondario elettorale secondo il sistema proporzionale (§ 48 cpv. 3 Cost. SZ).

Secondo l'articolo 39 capoverso 1 Cost. i Cantoni disciplinano l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e comunale in virtù della loro autonomia organizzativa. Tale competenza è esercitata nei limiti della garanzia dei diritti politici accordata dall'articolo 34 Cost. e secondo le condizioni minime fissate dall'articolo 51 capoverso 1 Cost. Per quanto concerne il sistema elettorale nei Cantoni, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale² sia il sistema maggioritario sia quello proporzionale possono essere strutturati in modo da essere conformi alle esigenze della Costituzione federale. Se un Cantone prevede il sistema d'elezione proporzionale, la garanzia dell'articolo 34 capoverso 2 Cost., secondo cui il risultato di un'elezione può essere riconosciuto soltanto se esprime in modo affidabile e fedele la libera volontà degli elettori, assume un'importanza particolare. Il sistema proporzionale si distingue per il fatto che permette ai diversi gruppi di ottenere una rappresentanza che corrisponda ampiamente alla loro quota di elettori. Se l'elezione si svolge in parecchi circondari elettorali, la realizzazione del sistema proporzionale dipende dalla dimensione del circondario e quindi dal cosiddetto quorum naturale. Per quorum naturale s'intende la percentuale di voti validi che una lista (partito) deve raggiungere in un circondario elettorale per ottenere almeno un seggio. Tale quorum è elevato soprattutto nei circondari che hanno diritto a meno di dieci seggi. I quorum elevati falsano la proporzione e causano una disparità di trattamento tra i votanti dello stesso circondario. Comportano un gran numero di voti inutili poiché espressi a favore di liste che non ottengono alcun seggio e costituiscono un ostacolo a livello del circondario per i partiti più piccoli. Inoltre, circondari elettorali di dimensioni diverse hanno come conseguenza che il voto di ogni elettore non ha lo stesso peso politico nei vari circondari elettorali. Il Tribunale federale ha deciso che i quorum naturali che superano il limite del 10 per cento sono fondamentalmente incompatibili con il sistema proporzionale³.

In 27 dei 30 Comuni (circondari elettorali) del Cantone di Svitto il quorum naturale supera il 10 per cento; nei 13 Comuni che hanno diritto a un solo seggio e nei quali quindi di fatto non è applicato il sistema proporzionale, ma quello maggioritario, tali quorum possono raggiungere persino il 50 per cento. La media del quorum naturale di tutti i Comuni del Cantone di Svitto è del 33 per cento e si situa pertanto nettamente al di sopra della soglia del 10 per cento. Con la soluzione proposta nel § 48 capoverso 3 Cost. SZ, che esclude esplicitamente una rappresentanza proporzionale

² DTF 136 I 376, consid. 4.1

³ DTF 136 I 376, consid. 4.5

oltre i limiti di ogni circondario, nella maggior parte dei Comuni vi sono minoranze politiche importanti che non possono essere elette in Gran Consiglio e un gran numero di voti rimane ininfluenza senza esplicare alcun effetto sulla ripartizione proporzionale dei seggi. A causa delle differenti dimensioni dei circondari elettorali, anche la forza elettorale di ogni elettore è ripartita in modo diseguale nel Cantone e i voti espressi influiscono sul risultato delle elezioni in modo diverso. In questo caso, non si può quindi affermare che si tratti di un sistema proporzionale che rifletta effettivamente i rapporti di forza politici.

Il § 48 capoverso 2 Cost. SZ garantisce segnatamente ai piccoli Comuni del Cantone di Svitto una rappresentanza di almeno un seggio in Gran Consiglio, anche se dal punto di vista puramente matematico non ne avrebbero diritto. Secondo la volontà degli elettori svizzeri occorre continuare ad assicurare a tali Comuni questa protezione delle minoranze. Nella sua decisione concernente il Cantone di Zugo del 20 dicembre 2010 il Tribunale federale ha indicato due strumenti che permettono di conciliare il sistema proporzionale e la protezione delle minoranze nei piccoli Comuni⁴. Uno strumento consiste nell'autorizzare l'istituzione di gruppi di circondari elettorali per compensare le differenze di dimensione. L'altro strumento prevede di adottare una ripartizione centrale dei mandati dei partiti secondo il metodo della doppia proporzionalità, detto metodo «doppio Pukelsheim», con il quale è altresì possibile effettuare una compensazione. Il Tribunale federale ha nuovamente menzionato esplicitamente queste due possibilità in una decisione concernente il previgente diritto di elezione dei membri del Gran Consiglio svizzero⁵. Queste due possibilità non possono tuttavia essere applicate nel caso della nuova procedura di elezione al Gran Consiglio svizzero, poiché la formulazione del § 48 capoverso 3 Cost. SZ ammette un'unica interpretazione, la quale *esclude un sistema proporzionale applicabile al di là dei limiti del circondario elettorale*. In effetti, il § 48 capoverso 3 della nuova Costituzione svizzera prevede esplicitamente che il sistema proporzionale si applica esclusivamente *all'interno* del circondario elettorale, diversamente dal § 26 della Costituzione anteriore, formulato in modo più aperto, che non prevedeva una simile restrizione.

È vero che nella decisione concernente Svitto, il Tribunale federale asserisce che né la Costituzione vigente né *la nuova Costituzione* sono in contraddizione con i citati metodi di ripartizione (sistema dei gruppi di circondari e del «doppio Pukelsheim») ⁶. Tuttavia questa asserzione isolata non è precisata e contraddice chiaramente il § 48 capoverso 3 Cost. SZ: sia il tenore sia la genesi di questa disposizione ammettono che l'applicazione del sistema proporzionale avvenga esclusivamente all'interno del circondario elettorale. Gli strumenti citati dal Tribunale federale che potrebbero garantire un'applicazione del sistema proporzionale conforme al diritto federale (sistema dei gruppi di circondari elettorali e del «doppio Pukelsheim») mirano invece a prendere in considerazione anche elementi del sistema proporzionale che vanno oltre il circondario elettorale. È quindi evidente che questi strumenti non sono compatibili con il § 48 capoverso 3 Cost. SZ.

Rimane da esaminare se sia eventualmente possibile applicare altri criteri sviluppati dal Tribunale federale che permettano di giustificare una deroga al principio del

⁴ DTF 136 I 376, in particolare consid. 4.6.

⁵ Cfr. le tre procedure raggruppate in una sentenza del 19 marzo 2012 1C_407/2011, 1C_445/2011, 1C_447/2011, consultabile in Internet.

⁶ Cfr. DTF succitata del 19 marzo 2012, in particolare consid. 5.6.

sistema proporzionale per motivi ereditati dal passato relativi all'organizzazione territoriale.⁷ Simili motivi, che possono essere storici, federalistici, culturali, linguistici, etnici o religiosi, permettono di considerare i piccoli circondari elettorali quali entità particolari che occorre proteggere in quanto minoranze e accordare loro un diritto speciale di rappresentanza a scapito della proporzionalità. Il fatto che i Comuni politici che formano i circondari abbiano un'origine storica non è un motivo sufficiente per giustificare una deroga di ampia portata al sistema proporzionale. Per di più, segnatamente anche in confronto agli altri Cantoni, non sembra che taluni Comuni svizzeri presentino caratteristiche di tipo religioso o linguistico abbastanza marcate da attribuire loro un'identità talmente particolare da giustificare una deroga al sistema proporzionale in nome della protezione delle minoranze.

La soluzione prevista dalla nuova Costituzione del Cantone di Svitto comporta di fatto un'elezione secondo il sistema maggioritario in un gran numero di Comuni. I Cantoni sono per principio liberi di prevedere il sistema proporzionale o maggioritario. Anche una combinazione dei due sistemi non è esclusa a priori. Il § 48 non prevede tuttavia una simile combinazione, ma unicamente il sistema proporzionale e, contrariamente alla Costituzione anteriore, non ammette una concretizzazione a livello di legge conforme al diritto federale. I circondari elettorali devono poter essere strutturati in modo che l'uguaglianza in materia di diritto di voto sia garantita⁸. Nel caso specifico non è sufficientemente tenuto conto di questa esigenza.

In sintesi, l'esclusione dell'applicazione del sistema proporzionale al di là del circondario elettorale sancita dal § 48 capoverso 3 Cost. SZ non è compatibile con la garanzia dei diritti politici sancita dall'articolo 34 capoverso 2 Cost. ed è quindi contraria al diritto federale. Per questo motivo proponiamo all'Assemblea federale di non accordare la garanzia al § 48 capoverso 3 Cost. SZ.

Per il resto la Costituzione del Cantone di Svitto del 15 maggio 2011 adempie le condizioni dell'articolo 51 capoverso 1 Cost.; deve pertanto esserle conferita la garanzia federale. In virtù degli articoli 51 capoverso 2 e 172 capoverso 2 della Costituzione federale, tale competenza spetta all'Assemblea federale.

⁷ DTF 136 I 352, consid. 4

⁸ Art. 34 cpv. 2 Cost. in combinato disposto con l'art. 8 cpv. 1 Cost.

