

03.028

**Messaggio
concernente il conferimento della garanzia federale
alla costituzione del Cantone di Sciaffusa**

del 9 aprile 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale semplice concernente il conferimento della garanzia federale alla costituzione del Cantone di Sciaffusa.

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

9 aprile 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

In virtù dell'articolo 51 capoverso 1 della Costituzione federale ogni Cantone si dà una costituzione democratica. La costituzione cantonale richiede l'approvazione del popolo e deve poter essere riveduta qualora la maggioranza dei cittadini lo richieda. Secondo il capoverso 2 di detto articolo le costituzioni cantonali devono ottenere la garanzia federale. Tale garanzia è accordata se la costituzione cantonale in questione non è contraria al diritto federale. Alle costituzioni cantonali che soddisfano queste condizioni la garanzia federale deve essere accordata; per contro, a quelle che le disattendono la garanzia deve essere negata.

Nella votazione popolare del 22 settembre 2002 gli elettori del Cantone di Sciaffusa hanno approvato la revisione totale della costituzione cantonale. La nuova costituzione si presenta come legge fondamentale moderna sotto il profilo formale e materiale. Oltre che da una sistematica chiara e da una formulazione adeguata al nostro tempo, la nuova costituzione è caratterizzata in alcuni settori da innovazioni di diritto materiale, in particolare nel settore dei diritti politici. La nuova costituzione comprende anche disposizioni sugli obiettivi sociali, sull'orientamento dell'attività dello Stato allo sviluppo sostenibile, sul trasferimento dei compiti pubblici a privati e sulla partecipazione democratica nei consorzi di Comuni.

Tutti gli articoli della nuova costituzione adempiono le condizioni per il conferimento della garanzia federale. Il messaggio tratta pertanto unicamente le disposizioni che hanno attinenza diretta con materie disciplinate dal diritto federale.

Messaggio

1 Cenni storici sulla revisione totale

Nella votazione popolare del 6 aprile 1997, gli elettori del Cantone di Sciaffusa hanno accettato il principio di una revisione totale della costituzione cantonale del 24 marzo 1876 e hanno incaricato il Gran Consiglio di elaborare una nuova costituzione. Il 4 marzo 2001, gli elettori hanno respinto un primo progetto di nuova costituzione. Hanno respinto chiaramente anche un progetto relativo al diritto di voto degli stranieri, sottoposto quale complemento alla costituzione a una votazione separata. Una commissione speciale ha esaminato nuovamente le obiezioni sollevate nella campagna elettorale, e il Gran Consiglio ha effettuato, in seconda lettura, numerosi adattamenti del primo progetto. Il testo della nuova costituzione è stato approvato dal popolo il 22 settembre 2002 con 16 907 sì contro 8832 no. Contemporaneamente il popolo ha adottato con 11 805 sì contro 11 723 no la modifica dell'articolo 33 capoverso 1 lettera a, proposta quale variante.

Con lettera del 7 ottobre 2002 la Cancelleria di Stato del Cantone di Sciaffusa ha chiesto la garanzia federale.

2 Struttura e contenuto della costituzione

Con la nuova costituzione si intende creare una base giuridica che permetta di dare una risposta alle questioni sociali importanti e agli sviluppi in corso. La nuova costituzione presenta una sistematica chiara; è redatta in un linguaggio moderno, accessibile a tutti e neutro dal punto di vista del genere. Le disposizioni superflue sono state eliminate; dal diritto costituzionale in vigore sono state tuttavia riprese le norme più importanti. La costituzione contiene una serie di innovazioni; le principali possono essere riassunte come segue:

- lo Stato basa la sua attività sullo sviluppo sostenibile (art. 9);
- nell'ambito dei diritti popolari sono introdotte diverse innovazioni: il campo di applicazione dell'iniziativa popolare è esteso (art. 27 cpv. 1); sono sottoposte al referendum facoltativo le leggi approvate almeno da quattro quinti dei membri votanti del Gran Consiglio, le decisioni di principio e le decisioni amministrative, se previsto nella legge (art. 33 cpv. 1 lett. a, e e f); si prevede che il Gran Consiglio possa sottoporre a votazione popolare solo parti di un progetto o un progetto completo con relative varianti (art. 35); la mozione popolare costituisce un nuovo diritto popolare (art. 31); le norme concernenti il numero di firme e le scadenze sono unificate;
- è introdotto il principio della trasparenza, con riserva dell'obbligo di mantenere il segreto. La stessa disposizione garantisce ora, a livello costituzionale, l'archiviazione dei documenti amministrativi (art. 47);
- si prevede la possibilità di delegare compiti pubblici a privati e si creano le premesse necessarie. In caso di danno, la corporazione o l'istituzione che ha dato l'incarico assume una responsabilità sussidiaria (art. 51);

- la competenza legislativa del Consiglio di Stato è adattata alle esigenze attuali; esso potrà così emanare le disposizioni urgenti necessarie per introdurre il diritto superiore e concludere trattati internazionali o intercantionali (art. 65 cpv. 3 e 4);
- una nuova disposizione permette di sostenere servizi privati che forniscono gratuitamente informazioni giuridiche (art. 74 cpv. 2);
- si prevede che il giudice di pace funga da mediatore nei casi di diritto civile e di offesa all'onore (art. 75 cpv. 2);
- la nuova costituzione definisce i principi della gestione finanziaria e obbliga il Cantone a pianificare i compiti e le finanze in modo previdente e coordinato (art. 96). Un meccanismo vincolante è adottato per equilibrare le finanze (art. 97);
- la partecipazione democratica in consorzi di Comuni è rafforzata (art. 106).

La nuova costituzione comprende un preambolo che sottolinea i valori fondamentali. I 123 articoli che seguono sono suddivisi nei seguenti dieci titoli:

1. diritti fondamentali,
2. obiettivi sociali,
3. diritti popolari,
4. autorità,
5. compiti dello Stato,
6. regime delle finanze,
7. Comuni,
8. chiese e comunità religiose,
9. revisione della costituzione cantonale,
10. disposizioni transitorie e finali.

Il *titolo I* (art. 1–9) definisce la forma dello Stato, la posizione del Cantone in rapporto alla Confederazione, la sua suddivisione in Comuni, il diritto di cittadinanza, i principi dell'attività dello Stato come la buona fede, la separazione dei poteri e lo sviluppo sostenibile, nonché la responsabilità e i doveri individuali.

Il *titolo II* (art. 10–22) fissa i diritti fondamentali, disciplina la loro portata e limitazione e definisce pure gli obiettivi sociali.

Il *titolo III* (art. 23–37) disciplina il diritto di partecipare alle elezioni e votazioni, le elezioni popolari, l'oggetto, la forma e il trattamento di iniziative popolari nonché la mozione popolare; definisce gli oggetti sottoposti al referendum popolare obbligatorio o facoltativo e contiene disposizioni sul diritto di partecipazione.

Il *titolo IV* (art. 38–78) stabilisce i principi che disciplinano l'organizzazione delle autorità. Sancisce il principio della legalità e disciplina l'eleggibilità, la durata della funzione, i casi di incompatibilità, nonché l'informazione e la pubblicità; regola anche la responsabilità dello Stato. Il titolo stabilisce anche il principio della delega dei compiti e il ricorso a organismi privati. Disciplina inoltre lo statuto, la composizione e i compiti del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato e delle autorità giudiziarie.

3.2 Accettazione da parte del popolo

La nuova costituzione è stata sottoposta a votazione popolare il 22 settembre 2002 ed è stata accettata a larga maggioranza dagli elettori del Cantone di Sciaffusa (cfr. n. 1) che hanno approvato contemporaneamente una modifica dell'articolo 33 capoverso 1 lettera a, sottoposta a votazione separata quale variante. La consultazione popolare non ha portato a ricorsi presso le autorità competenti.

L'articolo 51 capoverso 1 della Costituzione federale, che richiede l'approvazione della costituzione da parte dei cittadini, è quindi pienamente rispettato.

3.3 Revisione

Gli articoli 114–116 in connessione con gli articoli 27–30 e l'articolo 32 lettera a della nuova costituzione disciplinano le procedure di revisione costituzionale. Secondo l'articolo 27 della nuova costituzione, 1000 elettori possono chiedere una revisione totale o parziale della costituzione cantonale. L'articolo 28 capoverso 2 definisce le esigenze in materia di validità delle iniziative e la procedura. Queste disposizioni sono conformi al diritto federale. La possibilità di modificare liberamente la costituzione cantonale ai sensi dell'articolo 51 capoverso 1 della Costituzione federale è pertanto assicurata.

3.4 Costituzione democratica

Una costituzione cantonale soddisfa l'esigenza della democraticità se prevede un parlamento eletto dal popolo e rispetta il principio della separazione dei poteri (FF 1997 I 207). In virtù dell'articolo 39 capoverso 1 della Costituzione federale, la regolamentazione dell'esercizio dei diritti politici da parte del popolo compete, a livello cantonale, ai Cantoni. Nell'esercizio di questa competenza essi sono tuttavia tenuti a rispettare talune regole materiali federali e, in particolare, il principio dell'uguaglianza sancito dall'articolo 8 della Costituzione federale e quello del diritto di voto universale e ugualitario (FF 2001 2185 segg.; Ulrich Häfelin/Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5^a ed., Zurigo 2001, n. 1016). Riguardo al principio della separazione dei poteri, i Cantoni dispongono di un ampio margine di manovra dato che il modo in cui essi realizzano questo principio nel loro diritto costituzionale rientra nel loro ambito di competenza.

L'articolo 24 lettera a della nuova costituzione prevede che i membri del Gran Consiglio vengano eletti dal popolo. Secondo l'articolo 23 capoverso 1, hanno diritto di voto in materia cantonale tutti gli Svizzeri domiciliati nel Cantone purché abbiano compiuto i 18 anni. Questa disposizione corrisponde all'articolo 39 capoverso 3 della Costituzione federale secondo cui nessuno può esercitare i diritti politici in più di un Cantone. Conformemente all'articolo 23 capoverso 2, la legge disciplina l'esclusione del diritto di voto. Nell'esercizio di questa competenza legislativa, il legislatore dovrà vigilare affinché il diritto di voto non sia limitato in maniera sproporzionata e affinché il principio dell'uguaglianza non sia violato. L'articolo 23 capoverso 3 prevede l'obbligo del voto, che impone a ogni persona avente diritto di voto di partecipare a votazioni ed elezioni. Il diritto federale non prevede la parteci-

pazione obbligatoria a votazioni ed elezioni federali; il fatto che i Cantoni prevedano, per le elezioni e votazioni cantonali, il voto obbligatorio è tuttavia considerato come conforme al diritto federale (FF 1985 II 629; FF 1981 II 253; Yvo Hangartner/Andreas Kley, *Die demokratischen Rechte im Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurigo 2000, n. 34 segg.). Nell'ambito della configurazione concreta e dell'esercizio del voto obbligatorio, i Cantoni sono tenuti a tenere conto del divieto di arbitrio e del principio della proporzionalità quando prevedono determinate eccezioni all'obbligo di votare e quando fissano sanzioni.

Fra i diritti politici che la nuova costituzione conferisce agli elettori del Cantone di Sciaffusa in materia cantonale è il caso di menzionare, oltre al diritto di eleggere i membri del Gran Consiglio, il diritto di eleggere i membri del Consiglio di Stato e del Consiglio degli Stati (art. 24), il diritto di lanciare un'iniziativa popolare (art. 27), il diritto di partecipare al voto popolare obbligatorio su progetti di revisione della costituzione (art. 32) come pure su altri progetti se 1000 elettori ne fanno richiesta (votazioni popolari facoltative, art. 33). Inoltre, gli elettori del Cantone di Sciaffusa si sono espressi in favore della variante che prevede che tutte le leggi approvate da quattro quinti almeno dei membri presenti del Gran Consiglio siano sottoposte solo al referendum facoltativo e non più al referendum obbligatorio.

Per quanto concerne la regolamentazione dell'organizzazione delle autorità del Cantone di Sciaffusa, come stabilito dagli articoli 38 e seguenti (cfr. anche n. 3.5.5), è giocoforza riconoscere che soddisfa appieno il principio della separazione dei poteri, peraltro espressamente menzionato (art. 8).

L'articolo 51 capoverso 1 della Costituzione federale, che impone ai Cantoni di dotarsi di una costituzione democratica, è quindi rispettato.

3.5 Conformità con il diritto federale

3.5.1 Considerazioni generali

Uno dei problemi che sorge quando si esamina la conformità con il diritto federale di una costituzione cantonale che ha subito una revisione totale, risiede nella difficoltà di confrontare disposizioni fondamentali cantonali, volte a porre stabilmente in vigore per decenni una normativa fondamentale, con l'insieme del diritto federale, il quale è invece in continua e rapida evoluzione (soprattutto per quanto riguarda le leggi). Non è escluso quindi che la portata di talune disposizioni che beneficiano della garanzia federale divengano prive di oggetto entro breve tempo a seguito di ulteriori modifiche del diritto federale.

Un Cantone non può disciplinare un settore di competenza esclusiva della Confederazione. Per contro, può svolgere compiti compresi in una competenza federale concorrente e non limitata ai principi, allorché la Confederazione non l'abbia interamente utilizzata. In questo caso però le norme costituzionali cantonali, esaminate alla luce del diritto federale, hanno una portata più limitata di quanto potrebbe far supporre la loro formulazione. Tuttavia, nella misura in cui, interpretate conformemente al diritto federale, rientrano in una competenza cantonale residua, esse devono ottenere la garanzia federale.

3.5.2 **Struttura e organizzazione del Cantone**

Il Cantone di Sciaffusa è suddiviso in Comuni, che sono enti autonomi di diritto pubblico (art. 102 cpv. 1). La costituzione stessa non fissa il numero dei Comuni; tuttavia l'autonomia comunale vi è espressamente iscritta e descritta (art. 105). La costituzione garantisce ai Comuni l'esistenza ed esige, per qualsiasi fusione, divisione o cessione di territorio da un Comune all'altro, l'accordo dei Comuni interessati (art. 104 cpv. 1). La costituzione disciplina inoltre i principi della cooperazione intercomunale (art. 106). Il legislatore ha il compito di prevedere le esigenze minime di questa cooperazione (art. 106 cpv. 2 primo periodo); inoltre, i diritti di partecipazione degli elettori e delle autorità dei differenti Comuni devono essere tutelati (art. 106 cpv. 3 secondo periodo). Infine, l'articolo 107 costituisce la base costituzionale per il trasferimento di taluni compiti amministrativi fra i Comuni o al Cantone.

Tutte queste disposizioni, che discendono dalla competenza dei Cantoni in materia organizzativa (art. 3 e 43 Cost.), non contengono elementi contrari al diritto federale.

3.5.3 **Diritti fondamentali**

I diritti fondamentali garantiti dalle costituzioni cantonali secondo la dottrina e la giurisprudenza hanno una portata autonoma nella misura in cui accordano una protezione più ampia di quella accordata dal diritto federale (Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Diritto costituzionale svizzero*, vol. II: I diritti fondamentali, Berna 2000, pag. 40 segg.; Vincent Martenet, *L'autonomie constitutionnelle des cantons*, Basilea 1999, pag. 420 segg.; Regula Kägi-Diener, *Grundrechtsschutz durch die Kantone*, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [ed.], *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurigo 2001, pag. 843 segg., n. 19; DTF 121 I 267, 269; 119 Ia 53, 55). I Cantoni possono quindi tutelare gli stessi diritti garantiti dalla Confederazione o andare oltre, ma la garanzia federale verrà negata se una norma cantonale espressa e coercitiva accordasse una protezione meno estesa di quella concessa dalla Confederazione mediante i suoi diritti costituzionali scritti e non scritti.

Le libertà fondamentali già garantite dalla Costituzione federale sono elencate nella costituzione del Cantone di Sciaffusa, ma non sono descritte in maniera più ampia (art. 12; per l'art. 12 cpv. 1 lett. c. vedere oltre). Gli altri diritti fondamentali nonché la regolamentazione relativa alla portata dei diritti fondamentali e alla loro limitazione corrispondono alla regolamentazione federale. I diritti fondamentali seguenti vanno oltre il diritto federale; in relazione con il diritto federale devono essere descritti più dettagliatamente:

- l'articolo 17 capoverso 2 della nuova costituzione prevede il diritto di essere dichiarato colpevole o non colpevole in caso di sospensione della procedura penale. Secondo l'articolo 123 capoverso 3 della Costituzione federale, l'organizzazione dei tribunali, la procedura giudiziaria e l'amministrazione della giustizia in materia penale competono ai Cantoni. Nell'ambito della riforma giudiziaria, questa disposizione è stata modificata; secondo il nuovo articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale

(FF 1999 7454), che è stato approvato, ma non è ancora entrato in vigore, la legislazione nel campo della procedura penale sarà di competenza della Confederazione. In virtù del diritto in vigore, i Cantoni sono autorizzati a garantire il diritto di esigere di essere dichiarato colpevole o non colpevole in caso di sospensione della procedura penale. Se la futura procedura penale federale prevedrà un simile diritto o se permetterà ai Cantoni di prevedere questa esigenza non è ancora chiaro. Il diritto federale in vigore è determinante per il rilascio della garanzia federale a una disposizione costituzionale cantonale. L'articolo 17 capoverso 2 della nuova costituzione del Cantone di Sciaffusa prevede un diritto che non contraddice il diritto federale in vigore; la garanzia può quindi essere accordata alla disposizione menzionata;

- l'articolo 19 capoverso 2, della costituzione del Cantone di Sciaffusa, obbliga le autorità a rispondere alle petizioni entro un termine ragionevole. Secondo l'articolo 33 capoverso 2 della Costituzione federale, le autorità devono prendere conoscenza delle petizioni. Prevedendo il diritto a una risposta alle petizioni entro un termine ragionevole, la costituzione del Cantone di Sciaffusa va al di là dell'esigenza garantita dal diritto federale.

L'articolo 12 capoverso 2 lettera c richiede un breve chiarimento per quanto riguarda la sua relazione con il diritto federale. Questa disposizione garantisce oltre al diritto al matrimonio e alla famiglia, il diritto a altre forme di convivenza. Il divieto di discriminare una persona per il suo modo di vita deriva direttamente dall'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale. Siccome però alla Confederazione compete, in virtù dell'articolo 122 capoverso 1 della Costituzione federale, la legislazione in materia di diritto civile, la citata disposizione cantonale non può avere ripercussioni sulla relazione di diritto civile delle coppie non unite in matrimonio ed estendere, ad esempio, gli effetti del matrimonio alle coppie che vivono in concubinato o alle coppie omosessuali. Per contro potrebbe avere effetti sull'esercizio dei diritti affini ai diritti della personalità (Jörg Paul Müller, in: Walter Kälin/Urs Bolz, [ed.], *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*, Berna 1995, pag. 39 seg.) oppure sull'imposta sulle successioni (Bernhard Pulver, *L'union libre, Droit actuel et réformes nécessaires*, Losanna 1999, pag. 210).

Dall'esame risulta che i diritti fondamentali garantiti dalla costituzione del Cantone di Sciaffusa accordano una protezione non meno estesa di quella accordata dalla Confederazione nell'ambito dei suoi diritti fondamentali, pertanto nulla si oppone al conferimento della garanzia federale.

Infine, la costituzione di Sciaffusa prevede obiettivi sociali (art. 22). Diversamente dalle disposizioni sui diritti fondamentali, quelle previste per gli obiettivi sociali non conferiscono ai privati diritti suscettibili di essere invocati direttamente davanti ai tribunali, ma costituiscono norme di carattere programmatico che obbligano il Cantone e i Comuni a predisporre una politica sociale. Gli obiettivi sociali della costituzione del Cantone di Sciaffusa, nella misura in cui sono identici dal punto di vista materiale agli obiettivi sociali iscritti nella Costituzione federale (art. 41 Cost.), sono conformi al diritto federale.

3.5.4 Compiti pubblici

Secondo gli articoli 3 e 43 della Costituzione federale, i Cantoni esercitano tutte le competenze non delegate alla Confederazione. Pertanto il diritto federale non esige che le legislazioni cantonali abbiano una base espressa nella costituzione del Cantone. La maggior parte dei Cantoni ha così rinunciato a un'enumerazione esauriente dei compiti pubblici e della rispettiva legislazione nella propria costituzione. Questo vale anche per la nuova costituzione di Sciaffusa che, per nuovi compiti pubblici non esige obbligatoriamente una base costituzionale, ma una legge in senso formale (art. 50 lett. e). È nondimeno possibile affermare che i diversi compiti pubblici enumerati negli articoli 80–95 corrispondono praticamente all'insieme di quelli attualmente assunti dai Cantoni e dai Comuni.

La soluzione contenuta nella costituzione sciaffusana non contrasta con il diritto federale, anche se alcune finalità di ordine sociale ivi menzionate si sovrappongono alla sfera di competenza della Confederazione (cioè gli art. 81–83, 85–87, 91–93). Anche nei settori in cui ha legiferato la Confederazione, rimangono ai Cantoni importanti compiti di esecuzione e competenze residue; un elenco di questi compiti può anche essere giustificato nella misura in cui la costituzione adempie una funzione informativa.

3.5.5 Organizzazione delle autorità e procedura

Le norme sulla composizione, le attribuzioni e l'organizzazione delle autorità cantonali e comunali nonché le procedure previste per le loro attività tengono sufficientemente conto delle esigenze del diritto federale.

Le condizioni di eleggibilità alle autorità cantonali e le norme di incompatibilità di funzione (art. 40 e 42) sono conformi al diritto federale. Il principio della separazione dei poteri è espressamente sancito nell'articolo 8 ed è applicabile mediante la ripartizione delle competenze tra il Gran Consiglio, il Consiglio di Stato e le autorità giudiziarie. La procedura legislativa, che conferisce al Gran Consiglio – con riserva di referendum obbligatorio (art. 32) o facoltativo (art. 33) – la competenza di adottare le leggi (art. 53 cpv. 1) soddisfa le esigenze democratiche contenute nell'articolo 51 capoverso 1 primo periodo della Costituzione federale. La nozione di legge è definita nell'articolo 67. Sono previsti gli organi giudiziari ai fini dell'applicazione del diritto federale (art. 75–78).

Le diverse norme organizzative della costituzione sciaffusana sono conformi alla competenza cantonale in materia organizzativa (art. 3, 39 cpv. 1 e 47 Cost.) e non violano altre disposizioni del diritto federale.

3.6 Riassunto

La costituzione del Cantone di Sciaffusa del 17 giugno 2002 adempie le condizioni dell'articolo 51 capoverso 2 secondo periodo della Costituzione federale; pertanto deve esserle conferita la garanzia federale.

4

Costituzionalità

In virtù degli articoli 51 e 172 capoverso 2 della Costituzione federale, l'Assemblea federale è competente per conferire la garanzia federale alle costituzioni cantonali.