

RAPPORTO

del Consiglio di Stato alla Commissione Speciale del Gran Consiglio
per l'esame delle iniziative in materia elettorale

(del 23 gennaio 1951)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

L'esame preliminare, nel complesso, della progettata riforma dei disposti della legge 17 dicembre 1934 di applicazione della riforma costituzionale 10 ottobre e 13 novembre 1934 concernente la nomina del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato, (proposta in via d'iniziativa popolare dai rappresentanti della Gioventù socialista e dei Giovani conservatori in data 8 settembre 1950), ha fatto sorgere il dubbio che alcuni articoli contenuti nel progetto non fossero conformi alle vigenti disposizioni costituzionali.

Le collisioni — o almeno quelle che questo Consiglio ritiene doveroso giudicare e far rilevare come tali — risultano in particolare dal confronto tra l'art. 34 della Costituzione cantonale e una parte dei dispositivi del progetto di riforma legislativa proposto dagli inizianti.

1. L'art. 13 (modificato) recita al suo secondo capoverso che « ogni scheda conta per il Gruppo cui è intestata per tanti suffragi quanti sono i candidati ».

Può sorgere il dubbio, prima facie, a sapere se parlando di « candidati » si intendono *i candidati da eleggere* oppure *i candidati proposti e figuranti sulle liste*.

Senonchè la questione si risolve confrontando l'art. 28 (modificato) ove dicesi che « per la nomina del Consiglio di Stato il quoziente elettorale è costituito dalla somma di tutti i voti ottenuti dai singoli gruppi nelle persone dei *loro candidati* divisa per cinque ». D'altra parte « i suffragi personali dati ai candidati della lista prescelta non contano per l'attribuzione dei seggi » (art. 23 cpv. 3, modificato).

Vuol quindi dire che, per il computo dei seggi, ogni scheda conta per *tanti suffragi quanti sono i candidati figuranti sulla scheda stessa*.

Dall'esempio che vi sottoponiamo risulterà più facilmente come il sistema previsto dal progetto, già su questo punto, non sia conforme alla Costituzione.

Ammettiamo che i voti, a spoglio avvenuto, siano ripartiti come segue:

Gruppo A	16.000
Gruppo B	6.100
Gruppo C	14.000

Supponiamo ancora che i Gruppi A e C abbiano presentato una lista con *due* soli candidati, mentre che il Partito B (partito minoritario) abbia presentato la lista completa con *cinque* candidati.

Il computo per il riparto dei seggi sarà di conseguenza:

16.000	6.100	14.000
× 2	× 5	× 2
<hr/>	<hr/>	<hr/>
32.000	30.500	28.000

Quoziente elettorale (art. 28, modificato): 18.100.

Il riparto si effettuerà quindi come segue:

Gruppo A:	32.000	=	1 seggio
	<u>18.100</u>		frazione 13.900
Gruppo B:	30.500	=	1 seggio
	<u>18.100</u>		frazione 12.400
Gruppo C:	28.000	=	1 seggio
	<u>18.100</u>		frazione 10.000

e, calcolando la maggior frazione, il riparto definitivo:

Gruppo A:	2 seggi
Gruppo B:	2 seggi
Gruppo C:	1 seggio.

Se il numero dei candidati proposti e figuranti sulle liste di un gruppo, quindi, non corrisponde al numero dei candidati da eleggere si esclude a priori per questo gruppo il sistema proporzionale voluto dalla Costituzione (art. 34 cpv. 1). E ciò, poichè secondo il sistema vigente *i voti non emessi* vanno a vantaggio dello stesso gruppo, mentre che, secondo il sistema proposto dagli iniziatori, non ci saranno che *voti emessi*.

2. L'art. 34 della Costituzione prevede appunto, come testè rilevato, il riparto in base al quoziente elettorale costituito dall'addizione dei voti emessi e non emessi ottenuti dai singoli gruppi, diviso per cinque.

Il progetto dell'iniziativa *esclude per contro tale computo*, non prevedendo dei voti *non emessi*; e ciò poichè l'elettore potrà:

- votare per la lista di un gruppo tralasciando i nomi dei candidati: in tal caso questi ultimi avranno pur sempre tanti suffragi personali, quanti sono quelli della lista del loro gruppo (art. 23 cpv. 1);
- votare per la lista di un gruppo, sostituendo uno o più candidati coi nomi di candidati di altre liste.

In tal caso i candidati della lista per cui l'elettore ha votato, riceveranno tanti suffragi personali (art. 23 cpv. 1) dedotti quelli a favore dei candidati non appartenenti alla lista prescelta (art. 23 cpv. 4).

E qui una difficoltà nasce: a sapere cioè a scapito di quali candidati andranno dedotti i suffragi personali attribuiti ai candidati delle altre liste;

- votare semplicemente per i candidati, non esprimendo il voto di gruppo (art. 23 cpv. 3).

3. Poichè l'elettore può votare unicamente per i candidati senza esprimere voto di gruppo, un'ulteriore questione sorge.

Dice l'art. 34 della Costituzione che «per accertare la maggioranza assoluta non si computano le schede bianche, e il numero dei voti conseguito dal gruppo viene ridotto in schede».

Mal si comprende quindi che ne sarà, stando alla progettata riforma, delle schede non esprimenti il voto di gruppo.

Stabilendo, come si disse, che i voti conseguiti dal gruppo vengono ridotti in schede, c'è motivo di presumere che la volontà del legislatore sia stata quella per cui, ai fini del riparto dei seggi, si sia voluto tener conto *solo* delle schede intestate a un gruppo: altrimenti detto, che l'elettore non potesse esprimere voti personali se non mediante una scheda intestata a un gruppo; escludendo in tal modo l'esprimere voti personali figuranti su schede prive della denominazione di gruppo.

4. Sempre secondo l'art. 4 della Costituzione, è stato detto che il riparto si effettua in base al quoziente elettorale costituito dalla addizione dei voti emessi e non emessi ottenuti dai singoli gruppi, diviso per cinque.

Ora, i voti personali espressi sulle schede non intestate al gruppo, non possono essere considerati altrimenti che come *voti emessi*.

Ma la progettata riforma prevede che i voti personali non contano per l'attribuzione dei seggi, ma esclusivamente per la graduatoria degli eletti (articolo 23 cpv. 3).

Per cui il voto di quegli elettori che non hanno votato per un gruppo conterà unicamente come voto preferenziale; mentre che quello degli elettori che hanno votato per un gruppo conterà per il riparto dei seggi.

A nostro avviso non riteniamo che ciò sia conforme alla Costituzione: la quale, come già si disse, ha voluto stabilire che solo i voti espressi in schede intestate a un gruppo contino per la determinazione della maggioranza assoluta, fattore importante nella attribuzione dei seggi (Cost. art. 34 cpv. 2).

Da quanto precede si può concludere, a parer nostro, che il testo proposto dall'iniziativa *non è conforme alla Costituzione*.

Il problema si pone ora a sapere se, ritenuto che un progetto di legge proposto in via d'iniziativa sia anticostituzionale, sussista ancora l'obbligo per il Gran Consiglio di sottoporlo al voto popolare.

Siamo per la negativa: in quanto è nostro parere che il Gran Consiglio debba esaminare nel merito la conformità col diritto della proposta fatta per via d'iniziativa e di respingere, *senza sottoporli a voto popolare, quei progetti il cui contenuto fosse contrario alla norma costituzionale*.

Questa regola invero non è espressa nel testo della nostra legge fondamentale; ciò che del resto non prevedono, nella quasi totalità, le Costituzioni degli altri Cantoni, eccezion fatta per quelle di Argovia (art. 26), di Nidwaldo (articolo 47), di Obwaldo (art. 26), di Glarona (art. 46) e la legge 1921 in materia del Cantone di Friburgo, ai suoi art. 6 e 15 (vedi «Stemmi, sigilli e costituzioni della Confederazione svizzera e dei Cantoni», pubblicato dalla Cancelleria federale, 1948, rispettivamente a pag. 1052, 571, 528 e 620).

Tuttavia, come dottrina e giurisprudenza sono concordi nel riconoscere al Gran Consiglio il diritto — e il dovere — di esaminare se le condizioni di forma (p. esempio: numero delle firme) siano realizzate, quand'anche la Costituzione o la legge non lo prevedessero espressamente (v. Giacometti: *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Zurigo 1941, pag. 426; ed ivi cit.: *Sträuli, Kommentar zur Zürcher Verfassung*, pag. 141; Kaufmann, *Ein Betrag zur Frage der formellen Gültigkeit von Initiativbegehren*, in «Zentralblatt für Schweiz. Staats- und Gemeindeverwaltung», anno VIII, pag. 175; sent. TF. R.U. 19 pag. 499; 48 I pag. 163), così si è concordi nell'ammettere che al Gran Consiglio debba pure competere l'obbligo — e non solo la facoltà — *di esaminare nel merito un progetto di legge proposto in via d'iniziativa e di respingerlo, senza dargli seguito alcuno, qualora il suo contenuto non fosse conforme alla Costituzione*.

Poichè, come dice il chiaro prof. Giacometti, «es kann nicht der Sinn des Volksinitiativrechtes sein, dass auch materiell rechtswidrige Volksinitiativen und Volksinitiativbegehren der Volksabstimmung unterstellt werden. Ansonst könnte z.B. auf dem Wege der Gesetzinitiative die Kantonsverfassung materiell abgeändert werden. Für deren Revision besteht aber das Mittel der Verfassungsinitiative». (Cfr. Giacometti op. cit. pag. 426 e dottrina ivi citata: Ruppert, *Die Unterscheidung von Verfassungsinitiative und Gesetzesinitiative in den*

schweizerischen Kantone, pag. 109 e segg.; Sent. TF.: R.U. 25 I 76, 61 I 166 e in particolare 61 I 331).

In una sua decisione riportata nella R.U. 48 I alla pag. 163 il TF. ha sentenziato: «... Appare senza alcun dubbio che il Gran Consiglio deve decidere anche sulla validità, cioè sulla conformità con la Costituzione e le leggi, di una iniziativa, così come sul piano federale è in facoltà dell'Assemblea federale di respingere, perchè non valida, un'iniziativa che non fosse stata realizzata (zu-stande gekommen) secondo i disposti della Costituzione federale ».

Va rilevato infine che questo controllo in ordine e nel merito del testo di legge proposto per iniziativa popolare, avviene da parte del Gran Consiglio sulla base di un rapporto del Consiglio di Stato, che procede in adempimento dell'obbligo dell'Esecutivo di riferire e dare giudizio (Begutachtungspflicht) (Cfr. Giacometti op. cit. pag. 427; dottrina e giurisprudenza ivi citate, in particolare sent. TF., R.U. 63 I pag. 171).

E' appunto in relazione al presente rapporto che giudichiamo opportuno — qualora codesta Commissione fosse delle nostre stesse conclusioni circa la non conformità del progetto di iniziativa con la Costituzione cantonale — venga proposto al Gran Consiglio di risolvere, mediante apposito decreto, la irricevibilità dell'iniziativa onde trattasi e che alla stessa non sia dato seguito.

Vogliate gradire, onorevoli Signori Presidente e Consiglieri, i sensi del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente:

Galli

Il Cons. Segr. di Stato:

Bernasconi
