

RAPPORTO

della Commissione della Legislazione

sul messaggio 22 marzo 1973 concernente la modifica degli art. 13 e 17 della Costituzione ticinese (riduzione del diritto di voto e di eleggibilità a 18 anni)

(del 14 settembre 1973)

1. Con il messaggio in esame, si mette in discussione una vecchia eredità del costume civile: il principio cioè secondo cui solo a venti anni compiuti il giovane raggiunge la piena maturità e, con essa, il diritto di responsabilmente partecipare alla vita pubblica.

Nel nostro sistema istituzionale, l'acquisto della maggiore età civica, su entrambi i versanti in cui essa si esplica, coincide da lungo tempo con il compimento del ventesimo anno.

Quanto al diritto - dovere del voto, il principio venne espresso nell'art. 63 della Costituzione federale 1848 ed è confermato nell'art. 74 cpv. 1 della vigente Costituzione.

Nel Ticino, già la Costituzione cantonale 1803 garantiva il diritto di voto a venti anni, sia pure ai soli vedovi ed ammogliati (gli scapoli dovevano attendere i trent'anni), ma con l'ingombro di altre condizioni di ceto e di censo assai restrittive.

Con la riforma costituzionale 4 marzo 1855 fu per la prima volta conferito il suffragio a tutti i cittadini ventenni (maschi), mentre il corollario delle ulteriori condizioni restrittive fu posto fuori vigore solo con successivo decreto 14 settembre 1863.

L'attuale formulazione dell'art. 13 della Costituzione cantonale (Riforma del 19 ottobre 1969) è del tenore che segue:

« I cittadini svizzeri di ambo i sessi, domiciliati nel Cantone, acquistano il diritto di voto e ogni altro diritto politico negli affari cantonali e comunali all'età di venti anni compiuti, in conformità della Costituzione e delle relative leggi ».

Circa il diritto di eleggibilità, la Costituzione cantonale 1830 fissava a trenta anni compiuti l'età minima per ricoprire qualsiasi carica pubblica.

La riforma costituzionale 4 marzo 1883 abbassò a venti anni l'eleggibilità dei deputati al Gran Consiglio ed a venticinque quella dei membri di altre Autorità.

Con la riforma costituzionale 8 marzo 1891, si portò a vent'anni il requisito di ordine temporale anche per i membri della Costituente e dei Municipi.

La riforma costituzionale 24 febbraio 1946 stabilì infine il principio generale, oggi ancorato nella Costituzione cantonale come segue (art. 17):

« I membri delle pubbliche Autorità sono eleggibili a vent'anni compiuti ».

Pur nella sommarietà della esposizione storica che precede, appare dunque evidente come due tendenze insopprimibili abbiano guidato, nel susseguirsi dei dettati istituzionali, l'evoluzione dei requisiti posti per l'esercizio dei diritti civici.

Da un lato, si manifesta l'esigenza di un costante allargamento nel numero dei portatori dei diritti stessi: e questa esigenza appunto ha condotto alla estensione a tutti i componenti del corpo sociale, senza discriminazione di sesso, di quella capacità civica che agli albori della Repubblica era appannaggio di pochissimi privilegiati.

D'altro canto, è pure ben presente ed avvertibile la tendenza (che per certi aspetti si confonde con quella prima descritta) verso un continuo abbassamento del requisito anagrafico richiesto per varcare la soglia della maggiore età politica.

2. La proposta del messaggio in esame si allinea quindi su di una realtà storica inconfutabile e raccoglie la spinta di entrambe le tendenze indicate, specie della seconda, la quale negli ultimi tempi ha conosciuto — e conosce tuttavia — un profondo ed importante sviluppo.

Già due paesi esteri infatti (Stati Uniti e Canada) riconoscono a 18 anni la facoltà di esercitare i diritti civili.

Parecchi altri Stati hanno stabilito a 19 (Austria, Svezia) rispettivamente a 18 anni (Inghilterra, Germania federale, URSS, Romania) il confine temporale inferiore per il godimento del solo diritto di voto.

Riforme nel senso indicato si prospettano anche in molte altre nazioni: valga, per tutti, l'esempio dell'Italia, dove vi sono ben quattro proposte di legge in contemporanea incubazione davanti al Parlamento.

Pure in Svizzera si nota, da qualche tempo, una chiara ripresa d'interesse attorno al problema dell'età politica.

Su piano federale, sono stati recentemente ripresi e sottoposti al vaglio di un apposito Gruppo di studio i postulati Tanner (16 settembre 1968) e Ulrich (18 settembre 1968), entrambi tendenti alla riduzione del termine di 20 anni in vigore da oltre un secolo. E' attualmente in corso sul tema la procedura di consultazione che, per consuetudine, precede il dibattito avanti le Camere. Anche negli Stati confederati la questione è oggetto di attento e, talvolta polemico, esame.

A parte Svitto, Zugo ed Obwaldo dove essa è già da tempo risolta, in parecchi altri Cantoni sono pendenti proposte governative o suggestioni parlamentari, intesi a ridurre a 18 anni le esigenze anagrafiche per l'esercizio di tutti i diritti politici (Friburgo e San Gallo), o, quanto meno, del diritto di voto (Zurigo, Soletta, Lucerna, Basilea città, Grigioni, Argovia e Neuchâtel).

Nei Cantoni di Ginevra, Vaud, Sciaffusa e Basilea Campagna analoghe proposte, pur essendo state accolte in sede parlamentare, sono cadute in votazione davanti al popolo.

Giustamente rileva peraltro il messaggio come tali « recenti sconfitte » del principio della riduzione non possano e non debbano necessariamente essere interpretate come il sintomo di una radicata riluttanza (o, peggio, di una irreversibile ostilità) dell'elettorato verso l'estensione per criterio di età del corpo civico.

Se i voti negativi infatti riflettono la sotterranea — e per taluni risvolti inconsapevole — opposizione del Sovrano verso le innovazioni di maggiore incidenza politica (ognuno ricorda « di che lacrime grondi e di che sangue » la recente conquista del suffragio femminile), è pur certo che le decine di migliaia di consensi raccolti testimoniano di una apertura al problema, che contiene e rivela aspetti positivi degni di essere valutati con viva attenzione.

3. Nel Ticino, la prima sollecitazione intesa ad ottenere l'abbassamento dell'età civica attiva e passiva fu quella prodotta dai deputati Vassalli e Bottani il 4 giugno 1968; ad essa fece eco il 25 novembre 1968 una analoga ma più restrittiva proposta dal Gruppo socialista.

Un'indagine esperita dal Consiglio di Stato nel 1972, ha permesso di sondare il pensiero dei diretti interessati ed ha consentito di dedurre che i giovani

fra i 16 ed i 20 anni manifestano un impegnato interesse sul problema, con una lieve propensione per l'abbassamento del limite anagrafico.

I dati statistici relativi sono riportati alla pag. 3 del messaggio.

Dall'arida e falsa concretezza delle cifre, come è ovvio, non si possono trarre deduzioni assolute, anche perchè il « campione » degli interrogati pur essendo molto esteso non è rappresentativo dell'intera gioventù ticinese.

Difficoltà di organizzazione hanno infatti impedito d'interpellare la vasta cerchia degli adolescenti già attivi al di fuori della scuola (i quali, tra l'altro, costituiscono la maggioranza degli appartenenti a questa stratificazione sociale).

Un'altra consultazione, esperita dal Consiglio di Stato, accertò nel 1968 che i partiti politici erano per principio favorevoli alla riforma.

Parecchi di questi partiti riconfermano l'assunto, con espliciti postulati, anche nei loro programmi elettorali del 1972.

Durante la discussione sulle modifiche costituzionali del 1970 infine, più di una voce si levò in Gran Consiglio per sottolineare la necessità e l'utilità di una coraggiosa modifica degli art. 13 e 17 della Costituzione cantonale.

Giustamente afferma quindi nel messaggio il Consiglio di Stato di fondare sul consenso di larghi strati della pubblica opinione la proposta di legge costituzionale in esame.

Che il meditato convincimento del Governo risponda ad una esigenza largamente sentita risulta, oltre che dagli elementi di fatto sopra indicati, anche dal favore con cui il messaggio venne accolto dalla stampa cantonale e dalla unanimità delle opinioni affermative espresso in sede commissionale.

4. La Commissione è tuttavia consapevole del fatto che riforme come quella in esame non ripetono la loro legittimità da supporti giuridici o filosofici d'ordine assoluto.

La materia è per contro largamente dominata dall'apprezzamento e non mancano, accanto ai molti motivi di consenso, indicazioni di opposto segno che il messaggio non ha ritenuto di compiutamente valutare.

Anche in considerazione delle costanti storico-politiche prima indicate, ritengono peraltro i commissari che gli aspetti positivi nettamente prevalgono su quelli negativi.

In questa luce, essi consentono con le argomentazioni di fondo invocate dal Governo, che risalgono e si legano ad una fondamentale affermazione di principio.

Se la forza di una democrazia essenzialmente risiede nell'intenso e diretto intervento dei cittadini nell'azione politica, è indispensabile che le istituzioni vengano costantemente adattate all'evoluzione sociale.

Ciò non soltanto affinché siano tempestivamente modificate le strutture logore o superate, ma anche e soprattutto affinché le modifiche avvengano attraverso la gestione politica dei diretti interessati. Si giustifica così l'esigenza di fornire nuovi canali, per la più piena partecipazione dei giovani alla vita civile.

Sembra impensabile che la società odierna possa ancora tenere al bando, dal profilo elettorale, « una parte di sè che pensa, lavora, studia e produce, ma non ha altri strumenti che quelli del dissenso o della contestazione per incidere sulla politica comune » (Barbiellini - Amidei).

Nell'epoca in cui l'estesa scolarità, l'alta congiuntura, lo sviluppo di mezzi di comunicazione, la mobilità sociale hanno impresso una accelerazione evidente (o forse — meglio — una sterzata violenta) alla scoperta della accresciuta maturazione dei giovani, il tradizionale spartiacque dei 20 anni appare anacronistico ed insoddisfacente.

Anzi, sembra che esso serva soltanto ad indurre nelle generazioni più nuove il sentimento di essere escluse dalla completa presenza nello Stato, mentre esse si sentono disponibili ed avvertono il bisogno di contribuire alla riforma del consorzio civile.

5. Anche dal profilo sociale ed economico, i giovani si affermano sempre più come « forza politica di fatto ».

Da essi gli adulti tendono spesso volte a riprendere schemi e modelli di comportamento, il che non manca di provocare radicali mutamenti nel costume. Gli adolescenti sono, al tempo stesso, i protagonisti ed i destinatari di attività imprenditoriali, che hanno assunto fondamentale importanza nel mondo contemporaneo.

La classe giovanile ha — come tale — acquisito una propria ed inoppugnabile « fisionomia economica »; una autonoma capacità di scelta e di acquisto suscettibile di influenzare, e talvolta addirittura di condizionare, le attività produttive e gli stessi sviluppi della società industriale. Moltissimi sono gli adolescenti pienamente inseriti nell'attività professionale, che affrontano e risolvono a questo livello importanti problemi e che, proprio dall'età di 18 anni, sono costretti al versamento dell'imposta sul provento del lavoro.

Anche da questa angolazione è quindi difficile contestare il loro diritto di esprimersi politicamente e ad intrattenere un dialogo effettivo con i poteri dello Stato.

Proprio su questo orientamento è stata diretta, nelle sue premesse e nelle sue conclusioni, la recente indagine del Gruppo federale di studio, incaricata di sondare le prospettive di una « politica svizzera della gioventù ».

Il Gruppo ha suggerito la nomina di un delegato o, quanto meno, l'istituzione di un Servizio federale per i problemi giovanili.

Esso ha pure invitato il Governo a presentare periodicamente alle Camere un rapporto « sulla situazione della gioventù », ad incoraggiare gli studi sul tema, a garantire una larga informazione « dei giovani e sui giovani ».

L'estensione del corpo civico verso le generazioni più nuove sembra inoltre essere suggerito — se non proprio imposto — dal progressivo invecchiamento della popolazione (Gruner). Il fenomeno dipende dalle sempre maggiori possibilità di prolungare la vita umana ed è pesantemente accentuato dalla continua diminuzione del tasso di natalità. Il Ticino, in particolare, è tra i Cantoni svizzeri che segnano il più alto e costante indice d'invecchiamento.

Il rapporto fra le diverse stratificazioni di età viene così incessantemente modificato in favore di quelle più alte.

Ne discende la conseguenza, che di per sè non implica un giudizio negativo di qualità sull'impegno politico degli anziani, di una crescente rottura di equilibrio nell'interno del corpo elettorale.

L'abbassamento del limite istituzionale per i diritti civici si prospetta pertanto anche come il correttivo di una situazione di fatto che, specie in un regime di parziale democrazia diretta quale è il nostro, non può essere ignorata nè trascurata.

6. L'influsso che i giovani fra i 18 ed i 20 anni potranno esercitare sulla vita politica del Cantone sarà peraltro più d'ordine qualitativo che non quantitativo. Risulta dal messaggio che gli appartenenti a questa fascia d'età rappresentano solo il 3,3 % circa dell'intero elettorato; per cui non è possibile che dal loro ingresso nell'azione civica conseguano un sussulto profondo nei rapporti di forza fra i partiti ed una sostanziale modifica della geografia parlamentare.

Resta il fatto che molti guardano con un senso di oscuro timore a questo gruppo di nuovi elettori od assiomaticamente lo tengono in sospetto di violento e cieco estremismo.

Pur con tutta la cautela che in confronti di questo genere si impone, tale sospetto non risulta confortato dall'esperienza delle consultazioni elettorali condotte all'estero, cui per la prima volta i diciottenni hanno partecipato. Al punto attuale, il problema non è comunque quello di divinare come i giovani si esprimeranno politicamente, o quale influsso saranno per esercitare nel contesto civico; ma quello invece di decidere se sia giusto ed opportuno

tenere prigioniera di un'infanzia prolungata (una sorta di pericolosa immersione in apnea) tutta una generazione che ha innegabilmente contribuito al progresso sociale del paese.

Altre voci di opposta tendenza eccediscono invece, non meno assiomaticamente, che i giovani non manifestano alcun interesse all'attività politica.

La preoccupazione può sembrare motivata dal fatto che i movimenti giovanili dei principali partiti ticinesi, un tempo attivissimi e fiorenti, sono oggi ridotti — o quasi — a condizioni di vita puramente vegetativa.

A parere della Commissione ciò non significa peraltro che necessariamente sussista un irreversibile e generale rifiuto dei giovani all'azione istituzionalizzata. E' per contro vero che essi sono insofferenti delle strutture politiche con organizzazione gerarchica di tipo piramidale e, più in genere, scoraggiati dal fatto di essere esclusi dal processo che determina la loro condizione sociale. Taluno attribuisce il conclamato disinteresse dei giovani a carenze nella educazione civica ad essi attualmente impartita.

Nel punto, alcune voci in Commissione hanno sostenuto la opportunità di un miglioramento dell'attività scolastica in tale contesto; altre hanno rilevato che spesse volte la gioventù conosce e segue fatti, strutture e storia di paesi anche molto lontani, mentre ignora o trascura la realtà nazionale; altre infine hanno deplorato l'atteggiamento di sistematica sufficienza con cui, da alcuni insegnanti, si guarda al complesso delle nostre istituzioni.

L'avvento dei diciottenni alla completa capacità politica potrà certo imporre un ripensamento dei metodi e dei contenuti della formazione civica, non solo nella scuola, ma anche nei partiti ed in ogni altra organizzazione interessata. E' peraltro possibile attendersi, già nell'attuale situazione, che la riforma abbia ad attivare in ogni ordine ed a ogni livello il generale interesse attorno ai problemi dello Stato, e, più ancora, la spinta al rinnovamento di istituti e di norme legali.

In questo senso, la Commissione vede il riconoscimento della capacità civica non già come la concessione ai diciottenni di un privilegio che spiega solo stimoli di natura personale, ma piuttosto come un fatto politico, che esprime efficacia e manifesta ripercussioni d'ordine sociale.

In termini diversi, non si tratta di conferire ai giovani un diritto ad essi finora precluso per smorzarne le intemperanze o per incoraggiarli a partecipare, ma invece di cogliere, a beneficio dell'intera collettività, quanto di positivo possa sussistere in essi e nelle loro aspirazioni.

7. Da alcune parti, tempo addietro, si è avversata la riforma per il fatto che essa avrebbe il risultato di « consacrare una dicotomia fra il diritto civile federale ed il diritto pubblico del Cantone » (G. Lepori).

In virtù del primo infatti si nega che fino ai 20 anni il giovane risponda al requisito di sufficiente maturità intellettuale per occuparsi di interessi personali e privati; nel secondo gli si concede invece a soli 18 anni la cura di interessi generali e pubblici.

Il descritto argomento non è però di tale rilevanza da impedire o pregiudicare la proposta modifica degli art. 13 e 17 della Costituzione cantonale.

Intanto, la paventata cesura fra i due diritti sussiste da anni in almeno tre degli Stati confederati e non risulta che essa abbia dato luogo ad inconvenienti di sorta.

Oltre a ciò è lecito assumere che la barriera dei 20 anni sia stata accolta nel CCS senza particolare approfondimento da parte del legislatore e solo in virtù di una tradizione ancorata nelle precedenti leggi civili dei Cantoni (messaggio 7 dicembre 1972 n. 6957 del Consiglio di Stato di Basilea città sul problema del voto giovanile).

Tale barriera non risulta comunque impermeabile ed assoluta neanche nel sistema civilistico federale.

In esso per esempio la capacità al matrimonio è fissata ai 18 anni per la donna e, in casi particolari, anche per l'uomo (art. 96 CCS).

Pure a 18 anni sono stabiliti i limiti per l'acquisto dell'emancipazione (art. 15 CCS) e della capacità di testare (art. 467 CCS).

A 16 anni addirittura si scende per la facoltà di libera scelta della confessione religiosa (art. 277 CCS).

A tutto ciò deve essere aggiunto che, nell'ambito della progettata revisione del diritto civile, l'Autorità federale sta da qualche tempo esaminando la possibilità di ridurre le esigenze anagrafiche poste dall'art. 14 CCS.

Sono del resto pendenti davanti alle Camere due atti parlamentari (mozione Schaller del 6 giugno 1972 e mozione Pagani del 12 giugno 1973), entrambi intesi all'abbassamento dai 20 ai 18 anni della maggiore età civile.

8. Non più consistente appare l'ulteriore argomento di natura giuridica (messaggio 8 dicembre 1972 n. 223 del Consiglio di Stato di Vaud sul problema del voto giovanile), secondo cui alla proposta modifica conseguirebbe una contraddizione inguaribile fra il diritto pubblico e quello penale.

E' vero che, nel secondo, i soggetti fra i 18 ed i 25 anni non sono completamente assimilati agli adulti e che per essi valgono disposizioni di particolare favore in ordine all'esecuzione della pena (art. 100 - 100 ter CPS).

L'indicata diversità di trattamento non trae però origine dalla persuasione che i « giovani adulti » siano meno degli altri idonei a comprendere la portata di atti penalmente rilevanti; ma piuttosto del convincimento dell'opportunità di una più intensa azione di ricupero nei loro confronti e dalla più aperta prospettiva di successo che tale azione può esplicitare su persone ancora alle soglie dell'avventura umana (messaggio 1. marzo 1965 n. 9183 del Consiglio federale, relativo alla revisione parziale del CPS).

Si è pertanto qui in presenza di due realtà giuridiche non confrontabili, per cui dall'assunto penale non è possibile dedurre alcuna motivazione avversa alla riforma proposta.

9. Ammesso, per gli indicati motivi, il principio della riduzione di due anni sul limite temporale della capacità civica, la Commissione si è interrogata a sapere se convenisse concedere ai diciottenni la facoltà di eleggere e di essere eletti, oppure soltanto la prima di esse.

Il quesito non è nuovo e già venne posto, negli identici termini, al tempo della disputata introduzione del suffragio femminile.

Oggi come allora la risposta (sia pure per un diverso ordine di motivazioni) non può che essere quella del riconoscimento di entrambi i diritti politici.

Si consente che una larghissima aliquota degli interrogati nell'inchiesta sub 3, è pervenuta a conclusione del tutto opposta.

Pure è noto il fatto che il Gruppo federale di studio sul tema ha prospettato l'ipotesi di una dissociazione dell'età del voto da quella di eleggibilità, argomentando che in tal modo il giovane avrebbe ancora dinanzi a sé lo spazio di un biennio, per prepararsi a portare il peso di cariche pubbliche.

Appare tuttavia alla Commissione che, se il diciottenne è ritenuto maturo per la espressione del voto, tale egli debba essere considerato anche per l'assunzione di diretta responsabilità politica, in particolare nell'ambito del Comune. Secondo un'inchiesta sociologica condotta dall'università di Hannover, fra i giovani dai 18 ai 20 anni e quelli dai 20 ai 25 « keine bedeutsamen Unterschiede erkennbar sind, die weiterhin eine Ungleichstellung in den politischen Rechten rechtfertigen » (messaggio cit. n. 6957 di Basilea Città).

Lo stesso Gruppo di studio federale è pervenuto alla conclusione che, almeno nella gran maggioranza degli adolescenti, l'inizio della piena maturità coincide con il compimento del diciottesimo anno.

Non vi è quindi motivo per scostarsi dalle proposte del Consiglio di Stato, che legano il completo godimento delle facoltà civiche al tempo in cui il gio-

vane si avvicina al culmine della sua evoluzione e, in molti casi, già si avvia all'indipendenza economica.

10. La riforma in esame implicando una parziale modifica della Costituzione, si rende indispensabile il ricorso al verdetto del popolo.

Non mette pertanto conto di esaminare, già in questa sede, gli emendamenti legislativi che l'eventuale accoglimento dei nuovi testi degli art. 13 e 17 della Costituzione cantonale sarà per imporre.

Basterà qui soltanto accennare alla necessità di una revisione degli art. 3 della legge sull'esercizio del diritto di voto 23 febbraio 1954 e 19 della legge organica patriziale 29 gennaio 1962.

Il decreto presentato dal Consiglio di Stato prevede all'art. 2 una norma transitoria, che fissa al 1. gennaio 1975 il termine ultimo per l'applicazione dei nuovi disposti costituzionali.

Si dà atto che analoga norma figurava anche nella riforma costituzionale del 1969, che riconobbe alla donna il diritto di voto e di eleggibilità.

Appare tuttavia che essa in certo senso anticipi, dandolo per scontato, l'assenso popolare sul tema; d'altro canto, le disposizioni di tipo transitorio poco si conciliano con la solennità della legge fondamentale dello Stato.

La Commissione invita pertanto il Gran Consiglio ad esprimere consenso sull'art. 1 del proposto decreto di riforma ed a stralciare invece il cennato art. 2 dello stesso.

Per la Commissione della Legislazione :

F. Vassalli, relatore

Bignasca — Buffi — Cattaneo — Ferrari
— Induni — Jelmini — Paltenghi-Gardosi — Pini — Salvioni — Sganzi —
Tamburini — Tognini

Comitato di lavoro
1918 - 1919 - 1920 - 1921 - 1922
1923 - 1924 - 1925 - 1926 - 1927
1928 - 1929 - 1930 - 1931 - 1932
1933 - 1934 - 1935 - 1936 - 1937

Comitato di lavoro

Comitato di lavoro

Il Comitato di lavoro ha il piacere di annunciare che il prossimo 15 gennaio 1938 si riunirà in seduta pubblica nella sala delle riunioni della Camera di Commercio di Genova, alle ore 10, per discutere l'ordine del giorno presentato dal Comitato di lavoro e approvato dalla Commissione di lavoro.

Il Comitato di lavoro ha il piacere di annunciare che il prossimo 15 gennaio 1938 si riunirà in seduta pubblica nella sala delle riunioni della Camera di Commercio di Genova, alle ore 10, per discutere l'ordine del giorno presentato dal Comitato di lavoro e approvato dalla Commissione di lavoro.

Il Comitato di lavoro ha il piacere di annunciare che il prossimo 15 gennaio 1938 si riunirà in seduta pubblica nella sala delle riunioni della Camera di Commercio di Genova, alle ore 10, per discutere l'ordine del giorno presentato dal Comitato di lavoro e approvato dalla Commissione di lavoro.

Il Comitato di lavoro ha il piacere di annunciare che il prossimo 15 gennaio 1938 si riunirà in seduta pubblica nella sala delle riunioni della Camera di Commercio di Genova, alle ore 10, per discutere l'ordine del giorno presentato dal Comitato di lavoro e approvato dalla Commissione di lavoro.

Il Comitato di lavoro ha il piacere di annunciare che il prossimo 15 gennaio 1938 si riunirà in seduta pubblica nella sala delle riunioni della Camera di Commercio di Genova, alle ore 10, per discutere l'ordine del giorno presentato dal Comitato di lavoro e approvato dalla Commissione di lavoro.