

RAPPORTO
della Commissione speciale
sul messaggio 15 luglio 1955 concernente l'iniziativa parlamentare
20 giugno 1955 per la revisione della legge 25 febbraio 1954
sulle elezioni politiche

(del 14 novembre 1955)

Fatta una prima esperienza della nuova legge 25 febbraio 1954 sulle elezioni politiche con le votazioni del febbraio di quest'anno per l'elezione del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio, un gruppo di deputati ha ritenuto di proporre con una iniziativa parlamentare la revisione di talune disposizioni della legge stessa allo scopo di facilitare l'esercizio del diritto di voto nelle elezioni politiche. L'iniziativa degli onorevoli Barchi e confirmatari propone quanto segue :

« Art. 1. — Le lettere a), b), c) dell'art. 4 n. 3 della legge sulle elezioni politiche del 25 febbraio 1954 sono abrogate e sostituite dalle seguenti disposizioni :

- a) fino a un massimo di 3 nelle elezioni del Consiglio di Stato;
- b) fino a un massimo di 10 nelle elezioni del Gran Consiglio;
- c) fino a un massimo di 3 nei Municipi di 5 membri, di 4 nei Municipi di 7 membri, di 5 nei Municipi di 9 membri e di 6 nei Municipi di 11 membri.

§. E' ritenuto voto al gruppo anche l'espressione di almeno un voto preferenziale sulla lista.

Art. 2. — I capoversi 2 e 3 dell'art. 5 della legge sulle elezioni politiche del 25 febbraio 1954 sono abrogati e sostituiti dal seguente :

I voti preferenziali vengono conteggiati separatamente per stabilire la graduatoria dell'elezione dei candidati.

Art. 3. — La lett. a) dell'art. 8 della legge sulle elezioni politiche del 25 febbraio 1954 è abrogata ».

Su questa iniziativa il Consiglio di Stato ha presentato un suo messaggio 15 luglio 1955 nel quale, dopo accurato esame dei ritocchi proposti alla legge sulle elezioni politiche, conclude per l'opportunità di tali modificazioni « in quanto intese a facilitare l'esercizio del diritto di voto secondo il nuovo sistema e a rendere quest'ultimo meno ostico al grosso degli elettori ».

La Commissione speciale ha preliminarmente discusso i limiti delle sue competenze in fatto di esame dell'iniziativa parlamentare, per decidere cioè se al testo dell'iniziativa dovesse strettamente attenersi o se invece non potesse apportarvi eventuali modificazioni. E su questo problema — sottoposto anche per preavviso al Consiglio di Stato — ha fatto propria la tesi della sua competenza ad adottare, modificare o respingere le proposte dell'iniziativa parlamentare. La trattazione di una iniziativa parlamentare non soggiace ai criteri e alla procedura che la legge impone per le iniziative popolari — così si esprime il Consiglio di Stato —. Il concetto di unità della materia imposto, per evidenti ragioni, alla iniziativa popolare, non può, a nostro giudizio, essere richiesto a una iniziativa presentata da un deputato. Mentre il Gran Consiglio è vincolato a precisi disposti di legge quando esamina una iniziativa popolare (la deve accettare o respingere od opporre un controprogetto), quando esamina l'iniziativa di un deputato agisce nell'ambito dell'art. 25, n. 2, della Costituzione, ossia « adotta, modifica o rigetta i progetti di leggi o di decreti

legislativi che gli sono presentati nei modi stabiliti per l'esercizio del diritto di iniziativa ». Il Gran Consiglio attua la sua funzione di organo legislativo appunto quando riceve una iniziativa da un deputato o dal Consiglio di Stato (art. 29 Costituzione). Ogni disegno di legge o di decreto che il Consiglio di Stato sottopone al Gran Consiglio costituisce una iniziativa che viene trattata nei modi conosciuti (esame da parte di una Commissione con ampia facoltà di proporre modificazioni e letture in Gran Consiglio, dove ancora è possibile emendare il testo originale e quello eventualmente proposto dalla Commissione). Gli articoli 30 e 31 della Costituzione riservano ai promotori dell'iniziativa (Consiglio di Stato e deputati) il diritto di ritirarla prima dell'accettazione definitiva. Poichè nè la Costituzione nè il Regolamento del Gran Consiglio contengono norme speciali sul modo di trattare le iniziative parlamentari, si deve concludere che queste vanno trattate come quelle del Consiglio di Stato. Nella fattispecie, abbondanzialmente, si osserva che il Consiglio di Stato aveva proposta una sola legge per disciplinare tutta la materia elettorale: la Commissione ha proposto al Gran Consiglio, per le note ragioni, la separazione formale dei testi, ma ha contemporaneamente autorizzato il Consiglio di Stato a pubblicare un testo unico, rifondendo la materia (cfr. art. 10 LOC).

Tre sono le variazioni proposte dall'iniziativa parlamentare :

1. Ritenere voto al gruppo anche l'espressione di almeno un voto preferenziale sulla lista ;
2. Conteggiare soltanto i voti preferenziali ottenuti dai candidati senza aggiungere a tutti il numero dei voti complessivi conseguito dal rispettivo gruppo ;
3. Aumentare il numero dei voti preferenziali per tutti i consessi.

La Commissione ha concluso la sua discussione sul primo punto con voto unanime e negativo. La legge prevede una scheda che per ragioni politiche è in sostanza la sovrapposizione della scheda di partito e della scheda nominativa. La scheda di partito determina il quoziente elettorale. La scheda nominativa determina soltanto la graduatoria dei candidati. Istituire una presunzione di scelta di un partito da parte di chi invece preferisce unicamente un candidato significa non più prendere atto ma farsi interpreti della volontà dell'elettore e mettersi contro, comunque, al sistema della legge che soprattutto pretende la qualificazione politica dell'elettore stesso. L'abolizione del paragrafo dell'art. 1 dell'iniziativa parlamentare è la conseguenza di questo unanime voto commissionale.

Con uguale unità di propositi, invece, la Commissione ha consentito con la proposta (art. 2) dell'iniziativa per cui i voti preferenziali e soltanto quelli debbano essere conteggiati separatamente per stabilire la graduatoria dell'elezione dei candidati. Per quanto il risultato della graduatoria non cambia aggiungendo al numero dei voti preferenziali quello conseguito dal gruppo, il sistema della legge ne risulta snaturato se è vero che si vota per un partito (e questa votazione dà il quoziente elettorale) e per singoli candidati (e questa votazione determina soltanto la graduatoria). E' chiaro infatti che conteggiando con i voti preferenziali quelli conseguiti dalla lista si obbliga il cittadino a votare una volta per tutti i candidati e un'altra per quelli preferiti: ciò che è contrario al sistema. Il conteggio dei soli voti preferenziali toglie una fondata obiezione contro la legge, appunto criticata da molti per il fatto che obbliga a votare per tutti i candidati nonostante l'inutilità dell'operazione, invariata restando sempre la graduatoria siccome determinata soltanto dai voti preferenziali. Con l'espressione del voto di partito si vota quindi soltanto per il partito e non singolarmente per tutti i candidati. Con l'adesione a questa proposta la Commissione ha adeguato il testo dell'art. 2 dell'iniziativa in relazione alla soppressione del paragrafo all'art. 1. E ha soppresso l'art. 3. Quanto al-

l'aumento del numero massimo dei voti preferenziali, ha consentito la Commissione con le proposte dell'iniziativa di portarli da 2 a 3 per l'elezione del Consiglio di Stato e da 5 a 10 per l'elezione del Gran Consiglio e della Costituente. Nè ritiene, su questo punto, di dover ripetere le ragioni contenute nel messaggio governativo e altre espresse durante il dibattito commissionale, quella del numero insufficiente delle preferenze essendo critica alla legge quasi generalmente ammessa. Così ha consentito la Commissione all'aumento proporzionale delle preferenze proposto dall'iniziativa per l'elezione dei Municipi, condividendo il criterio dell'opportunità di dare all'elettore la possibilità di esprimere un voto preferenziale per la maggioranza assoluta dei membri dell'Esecutivo comunale. Non ha invece ritenuto di stabilire a un massimo di 10 le preferenze per l'elezione dei Consigli comunali. Questi variano attualmente, nel numero dei loro componenti, da 20 a 50. Teoricamente si dovrebbe proporre una percentuale di questi numeri variabili, dove prevalgono il 25, il 30 e il 35. Ma sembrerebbe misura intesa a ingenerare qualche confusione. D'altra parte lasciare il numero delle preferenze per i Consigli comunali uguale a quello previsto per il Gran Consiglio — cioè 10 — significa, per i consessi di 20 o di 21 membri, svuotare di ogni senso il voto preferenziale e negare le ragioni che lo hanno giustificato. La Commissione ha quindi concluso, dopo ampia discussione, di proporre per i Consigli comunali due misure e di fissare a 5 i voti preferenziali per i consessi che raggiungono il numero di 25 membri e a 10 i voti preferenziali per i consessi che superano questo numero. E' una soluzione di compromesso intorno alla quale si è formata l'unanimità dei Commissari partiti dalla persuasione che 10 preferenze sono eccessive per i piccoli Consigli comunali, mentre inopportuna sarebbe una norma che stabilisse una proporzione aritmetica, dato che esistono Consigli comunali di 20, 21, 24, 25, 27, 30, 31, 35, 40, 45 e 50 membri. All'art. 1 è quindi apportata una modificazione in questo senso, ordinando nel contempo per materia l'elencazione delle sue lettere.

L'onorevole Pellegrini, per il Gruppo socialista, aveva proposto alla Commissione l'aggiunta all'iniziativa di un articolo in questi termini :

« Art. 8 bis. — Nel caso in cui dallo spoglio risultasse l'esistenza di schede riempite con una sistematica espressione dei voti preferenziali atta a costituire segno di riconoscimento, un membro dell'Ufficio elettorale o un delegato potranno fare iscrivere a verbale una contestazione generica.

Nelle elezioni del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato e della Costituente, competente a pronunciarsi su questa contestazione è l'Ufficio cantonale di accertamento, il quale, in deroga all'art. 91 della legge sull'esercizio del diritto di voto, è autorizzato a ripetere le operazioni di spoglio.

Nelle elezioni comunali competente a pronunciarsi su questa contestazione è il Consiglio di Stato ».

Le perplessità intorno a questa proposta sono cadute quando un più approfondito esame ha consentito di ritenere che già con la legge attuale può essere conseguito lo scopo e che pertanto l'art. 8 bis poteva essere ritenuto superfluo. Già il Consiglio di Stato ha avvertito nella sua lettera 21 ottobre 1955 alla Commissione che lo aveva richiesto della sua opinione, che il proponente dell'art. 8 bis

« ... parte dal presupposto che essendo aumentato il numero delle preferenze aumenta la possibilità di operare un controllo sistematico e pertanto è necessario ammettere una più ampia facoltà di intervento a favore dei membri e delegati dei gruppi. L'onorevole Pellegrini stesso è però stato d'accordo nel giudicare inopportuna una facoltà così generica di contestare la validità delle schede. Il controllo delle schede

mediante una « chiave » di ripartizione dei voti preferenziali può apparire evidentemente solo quando le operazioni di spoglio volgono alla fine, cioè quando l'Ufficio si è già pronunciato sulla validità di un certo numero di schede. Nessun disposto di legge vieta all'Ufficio di riprendere la discussione su talune schede già riconosciute valide per procedere a un raffronto inteso a constatare l'esistenza di una chiave di controllo.

L'art. 78 della LEV stabilisce la procedura per il conteggio delle schede, ma è pacifico che al termine di queste operazioni, qualora un membro dell'Ufficio o un delegato di partito avesse constatato l'esistenza di schede riempite con una sistematica espressione dei voti preferenziali atta a costituire segno di riconoscimento, l'Ufficio deve consentire il riesame e il raffronto di quelle schede al fine di confermarne la validità o la nullità. Qualora questo esame comparativo non dovesse essere concesso, la contestazione del delegato o del membro dell'Ufficio, anche se generica, dovrebbe essere sufficiente per consentire all'Ufficio cantonale di spoglio la revisione generale.

Premessa indispensabile per questa operazione deve pur sempre rimanere il rifiuto, contenuto in forma esplicita nella contestazione a verbale, dell'Ufficio elettorale di ammettere l'esame comparativo delle schede che si intende eventualmente contestare ».

La Commissione ha quindi concluso che già in base all'art. 78 della LEV può essere formulata una contestazione specifica per denunciare una sistematica espressione dei voti preferenziali atta a costituire segno di riconoscimento. Questa contestazione può essere fatta fino al termine delle operazioni di spoglio. Qualora, tuttavia, l'Ufficio elettorale rifiutasse l'esame comparativo richiesto, la contestazione generica basta per consentire all'Ufficio cantonale di spoglio la revisione generale. Così precisata la portata delle attuali disposizioni legislative, l'onorevole Pellegrini ritirava la sua proposta di aggiunta di un articolo 8 bis.

Il testo dell'iniziativa Barchi e confirmatari riceve pertanto, con le modificazioni apportatevi, la seguente redazione :

« Art. 1. — Le lettere a), b), c) dell'art. 4 cif. 3 della legge sulle elezioni politiche del 25 febbraio 1954 sono abrogate e sostituite dalle seguenti disposizioni :

- a) fino a un massimo di tre nell'elezione del Consiglio di Stato;
- b) fino a un massimo di dieci nell'elezione del Gran Consiglio e della Costituente;
- c) fino a un massimo di tre nei Municipi di cinque membri; di quattro nei Municipi di sette membri; di cinque nei Municipi di nove membri e di sei nei Municipi di undici membri;
- d) fino a un massimo di cinque nei Consigli comunali aventi 25 membri o meno, e fino a un massimo di dieci nei Consigli comunali aventi più di 25 membri.

Art. 2. — E' abrogato il capoverso 3 dell'art. 5 della legge sulle elezioni politiche del 25 febbraio 1954 ».

E' opinione della Commissione speciale che questi ritocchi non sostanziali alla legge 25 febbraio 1954 meritino buona accoglienza da parte del Gran Consiglio, ritenuta l'opportunità di togliere talune critiche alla stessa e di facilitare pertanto l'esercizio del diritto di voto già in vista delle elezioni comunali del marzo 1956, pur riservandosi ogni giudizio sulla legge stessa dopo una più compiuta esperienza.

Per la Commissione speciale :

Verda P., relatore

Boffa — Borella A. — Censi — Induni
— Lafranchi, con riserva — Pellegrini P. — Tettamanti