

Rapporto di minoranza

numero

data

Dipartimento

3 settembre 2009

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa parlamentare 4 giugno 2007 presentata nella forma elaborata da Nenad Stojanovic e cofirmatari per la modifica parziale della Costituzione cantonale ("Diritto di voto a sedici anni")

L'estensione dei diritti politici è un processo lento ma continuo che, ad ogni gradino, suscita un dibattito appassionato tra fautori e oppositori del cambiamento. Nella prima metà dell'ottocento, in Ticino, il diritto di voto era riservato ai patrizi detentori di proprietà. Con la Costituzione federale del 1848 venne fissato il principio del "suffragio universale" limitato però ai cittadini maschi che avevano compiuto 20 anni. Questo quadro rimase invariato per oltre un secolo, così che nel secondo dopoguerra la Svizzera risultava essere uno dei pochi paesi al mondo che escludevano le donne dai diritti politici. Il suffragio femminile fu ottenuto, dopo non poche votazioni negative, prima a livello cantonale (1969) e infine anche a livello federale nel 1971. Da ultimo nel 1991, dopo alcuni tentativi andati a vuoto, il limite di età fu abbassato a 18 anni.

Ma la questione non è certo chiusa in quanto ci sono ancora spazi per estendere i diritti politici a nuove categorie di cittadini. Accanto all'iniziativa qui in esame per concedere il diritto di voto ai sedicenni, ne è stata presentata anche un'altra sul voto agli stranieri.

1. CHE COSA CHIEDE ESATTAMENTE L'INIZIATIVA?

Propone di modificare due articoli (27 e 30) della Costituzione cantonale con la sostituzione del termine "diciotto" con "sedici".

Art. 27

¹Ogni svizzero domiciliato nel Cantone acquista i diritti politici a **sedici** anni compiuti, in conformità della Costituzione e delle relative leggi.

²È escluso dai diritti politici l'interdetto per infermità o debolezza mentali e incapace di discernimento.

Art. 29

¹È eleggibile a membro di un'autorità cantonale chi ha il diritto di voto a livello federale.

²È eleggibile a membro di un'autorità comunale chi è domiciliato nel Comune.

³La legge stabilisce entro quali termini l'eletto non domiciliato nel Cantone deve prendervi domicilio.

⁴I motivi di esclusione sono stabiliti dalla legge.

Art. 30

Il ticinese all'estero acquista i diritti politici a **sedici** anni compiuti. La legge ne disciplina l'esercizio.

Per contro, l'articolo 29 non viene modificato per cui l'età per essere eleggibile rimane quella fissata a livello federale, cioè 18 anni.

Quindi l'iniziativa chiede soltanto il diritto di voto attivo e non quello passivo. Ciò è del tutto legittimo e non è in contraddizione con il diritto costituzionale federale. Del resto tutte le proposte analoghe presentate in altri Cantoni (Uri, Basilea Città, Grigioni, Berna) erano del medesimo tenore (Aktives Stimm- und Wahlrecht).

La modifica costituzionale, qualora approvata dal Gran Consiglio e dal popolo, implicherà un adeguamento della Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 ed anche della Legge organica patriziale.

2. UN TEMA DI ATTUALITÀ

Questa iniziativa non è certo un episodio isolato. La proposta di estensione ai sedicenni del diritto di voto attivo è infatti già stata discussa o lo sarà prossimamente in diversi cantoni, come pure a livello nazionale e in altre nazioni.

Situazione nei Cantoni.

- **Glarona** è il primo, e per ora l'unico, Cantone svizzero ad aver accordato il diritto di voto attivo ai sedicenni. La decisione è caduta in occasione della Landsgemeinde del 6 maggio 2007.
- A **Basilea Città**, nel novembre 2008 il Gran Consiglio aveva approvato una mozione per l'abbassamento dell'età per esercitare i diritti civici attivi. Sottoposta a votazione popolare la modifica costituzionale è stata respinta l'8 febbraio 2008 con 43'366 voti contro 16'855.
- Nel Canton **Uri**, un'iniziativa popolare depositata nel marzo 2008, che proponeva l'abbassamento a 16 anni dell'età per esercitare i diritti civici attivi, è stata respinta in votazione popolare il 17 maggio 2009 con 8'346 NO contro 2'105 SI.
- A **Berna** il Gran Consiglio ha approvato il 3 giugno 2009, con 76 voti favorevoli e 73 contrari, la modifica costituzionale che fissa l'età dei diritti politici attivi a 16 anni. Sarà il popolo a decidere in ultima istanza.
- Nel Canton **Grigioni**, dopo una decisione parlamentare negativa del giugno 2007, era stata lanciata dai movimenti giovanili dei partiti un'iniziativa popolare che però non è riuscita.
- In altri Cantoni (JU, ZH, AG, SG, SO, TG, BL) proposte analoghe si sono fermate a livello di Gran Consiglio.

A livello federale l'ultima iniziativa sul tema è stata presentata il 22 giugno 2007 dalla consigliera nazionale Evi Allemann (PS/BE) con la proposta di abbassare a 16 anni l'età per acquisire i diritti politici attivi, mantenendo il diritto di eleggibilità a 18 anni. Dopo i preavvisi negativi delle Commissioni delle due Camere, il 24 settembre 2007 l'iniziativa è stata respinta dal Consiglio nazionale con 107 voti contro 61.

In Europa il voto a 16 anni è per ora pienamente acquisito solo in Austria.

In Slovenia la capacità civica è riconosciuta ai sedicenni nella misura in cui esercitano un'attività lucrativa (quindi non agli studenti).

In Germania alcuni Länder (Berlino, Bassa Sassonia, Nord Reno-Westfalia, Schleswig-Holstein, Meclenburgo-Pomerania e Sassonia-Anhalt) concedono il diritto di voto ai sedicenni a livello locale.

Altre Nazioni che hanno adottato questa riforma dei diritti politici sono Brasile, Cuba e Nicaragua.

3. I PRINCIPALI ELEMENTI A SOSTEGNO DELL'INIZIATIVA

Le argomentazioni che seguono sono riprese dal testo dell'iniziativa, dall'audizione (29 gennaio 2009) del primo proponente Nenad Stojanovic e da documentazione reperita sulle pagine internet di altri cantoni che hanno già affrontato la tematica.

A

Il primo argomento consiste certamente nel fatto che in generale i sedicenni di oggi mostrano una discreta conoscenza della politica e sono sufficientemente maturi per poter esercitare il diritto di voto. Va ricordato che la legge della scuola prevede esplicitamente all'articolo 23a che "nelle scuole medie, medie superiori e professionali devono essere assicurati l'insegnamento della civica e l'educazione alla cittadinanza". Questo articolo è stato introdotto nella legge nel 2001 dal Gran Consiglio a seguito di un'iniziativa popolare generica denominata "Riscopriamo la civica nelle scuole". Si deve però constatare che, passato il primo entusiasmo, questa disciplina ha dovuto fare i conti con le innumerevoli esigenze con cui la scuola viene vieppiù confrontata. Ci si augura che, con le riforme dei programmi collegate al concordato HarmoS, questo insegnamento possa essere potenziato e non ulteriormente penalizzato.

B

Le leggi fissano già ora in diversi ambiti l'età in cui il giovane può decidere in modo autonomo ed essere trattato da "adulto". Riportiamo integralmente le argomentazioni contenute nel testo dell'iniziativa.

- **Religione**

I giovani che hanno compiuto sedici anni decidono liberamente circa la propria confessione religiosa (art. 303 cpv. 3 Codice civile). I sedicenni hanno diritto di voto e di eleggibilità in materia ecclesiastica (art. 3 Legge sulla Chiesa cattolica; art. 5 Legge sulla Chiesa evangelica riformata del Cantone Ticino). Va pure menzionato il diritto di decidere da soli, a sedici anni compiuti, se frequentare o no l'insegnamento religioso (art. 23 Legge della scuola).

- **Lavoro**

Se l'ingresso nel mondo del lavoro è permesso a partire dai quindici anni (art. 30 Legge federale sul lavoro), tutta una serie di misure di tutela dei lavoratori giovani termina a partire dal sedicesimo anno di età: divieto di fare lavori particolarmente difficili o al servizio dei clienti nell'industria alberghiera e della ristorazione (art. 48-49 Ordinanza federale concernente la legge sul lavoro OLL), divieto del lavoro straordinario, notturno o domenicale (art. 57-59 OLL). Inoltre, i giovani che lavorano hanno spesso accumulato esperienze nelle forme di democrazia partecipativa: assemblee del personale, commissioni aziendali, ecc.

- **Scuola**

Compimento dell'istruzione obbligatoria a quindici anni (art. 6 Legge della scuola), che comprende l'insegnamento della civica e l'educazione alla cittadinanza (art. 23a Legge della scuola; che necessita però una miglior applicazione nella prassi). Esperienza negli organi di rappresentanza fra cui l'assemblea degli allievi (art. 25 cpv. 3 Legge della scuola). Inoltre, il successo delle "Sessioni dei giovani" oppure dei comitati studenteschi che, anche in Ticino, negli scorsi anni si sono costituiti in maniera autonoma e hanno preso parte alle discussioni politiche e sociali, sono un segnale della maturità politica di questa fascia d'età.

- **Maturità sessuale**

Il Codice penale svizzero (art. 187) fissa a sedici anni l'età minima in materia di sessualità. Per molti giovani è infatti poco comprensibile che la legge li consideri sessualmente maturi a sedici anni negando loro il diritto di voto alla stessa età.

C

L'evoluzione demografica è pure un fattore da non sottovalutare.

Se il diritto di voto a 16 anni dovesse entrare in vigore nel 2011, i nuovi elettori sarebbero circa 5200, numero che ritroviamo nella fascia 69-70 anni oppure in quella 83-86.

L'invecchiamento della popolazione è un fatto riconosciuto e comporta problemi che vanno certo ben al di là della questione dei diritti politici.

Dai dati dell'Ufficio cantonale di statistica risulta che la percentuale della popolazione al di sopra dei 65 anni era del 16,2% nel 1995, del 17,3% nel 2000, del 18,5% nel 2005 e le previsioni vanno nel senso del 23,5% nel 2020, sino ad arrivare al 26,5% nel 2030. Parallelamente, sempre per quanto riguarda il Ticino, la fascia di età da 0 a 19 anni diminuisce dal 20,1% del 1995 al 19,6% del 2005 e le previsioni per il 2020 sono una percentuale del 17,2% per scendere al 15,8% nel 2030.

È chiaro che l'evoluzione demografica ha come effetto anche l'aumento dell'età media degli elettori. Senza voler esprimere giudizi di valore su questa tendenza è però evidente che l'estensione ai sedicenni dei diritti politici potrebbe parzialmente riequilibrare la distribuzione dell'elettorato sempre più sbilanciata verso le fasce di età più alte.

D

Da varie ricerche in ambito elettorale si può desumere che la partecipazione dei giovani (quelle della fascia tra i 18 e i 24 anni) non è lontana dalla media generale.

Sul piano nazionale si può osservare un forte aumento del livello di partecipazione dei giovani tra i 18 e i 24 anni. Nel 1995, appena il 21% dei cittadini appartenenti a questa fascia d'età aveva partecipato alle elezioni, nel 2007 la percentuale raggiungeva il 35%.

L'aumento non è, però, avvenuto solo con le elezioni del 2007, ma già nel 1999 e nel 2003. Oggi, le persone da 18 a 24 anni raggiungono lo stesso livello di partecipazione di quelle da 25 a 34 anni. (Georg Lutz, Elezioni federali 2007. Partecipazione e decisione di voto. Losanna: Selects - FORS, 2008.)

Anche in Ticino per quanto riguarda le elezioni cantonali del 2003 e del 2007 si riscontra un tasso di partecipazione superiore al 50% tra i 18-19enni, dato che scende invece sotto questa soglia nelle due classi quinquennali successive (20-24 e 25-29enni). (*Mauro Stanga, Rivista Dati - statistiche e società 2007-3*)

4. LE OPINIONI DEL COMITATO DEL CONSIGLIO CANTONALE DEI GIOVANI.

Il 9 aprile 2009 la Commissione ha incontrato tre rappresentanti del Consiglio cantonale dei Giovani: Serena Palotti e Luca Guastalla, membri del comitato e il segretario Alessandro Cavadini.

Il comitato ha discusso ampiamente la questione dell'eventuale abbassamento a 16 anni dell'età per esercitare il diritto di voto, ma non ha raggiunto una posizione comune e unanime in merito. Di conseguenza durante l'audizione in commissione sono state presentate le argomentazioni a favore e contro.

Nel comitato sono rappresentati giovani tra i 16 e i 20 anni. È interessante notare che i minorenni generalmente sostengono la proposta, mentre i maggiorenni, che già possono votare, sono più scettici.

Le argomentazioni portate a favore del diritto di voto a 16 anni sono le seguenti:

- I giovani sedicenni non sono meno informati e meno attenti dei loro colleghi diciottenni. La curiosità e l'interesse individuale verso la politica non dipendono dall'età della persona.
- Allo stesso modo, i giovani a sedici anni sono influenzabili tanto quanto i diciottenni, per cui questo fattore non può essere legato all'età.

- I giovani devono poter partecipare in prima persona alle decisioni che li toccano da vicino. Temi riguardanti la scuola, le politiche giovanili, le politiche ambientali,... devono poter essere accessibili anche ai diretti interessati. Il voto permetterebbe di colmare questa lacuna.
- A sedici anni una persona è considerata capace di discernere. Ad esempio, a sedici anni è una persona ritenuta in grado di poter decidere della propria sessualità (seppur a determinate condizioni). La capacità di discernimento equivale alla capacità di poter riflettere in modo responsabile e di poter stabilire autonomamente il giusto e lo sbagliato.
- Introdurre un diritto stimola i giovani ad avvicinarsi a quel diritto. I giovani minorenni non si interessano molto di politica perché la vedono come una cosa che non gli appartiene. Coinvolgere i giovani significherebbe far nascere, in una buona parte di loro, l'interesse e la curiosità per la politica, poiché si sentirebbero coinvolti in prima persona nelle decisioni.
- La democrazia si basa sulla partecipazione dei cittadini. Ogni restringimento del bacino degli «aventi diritto alla partecipazione tramite il voto» è un'imperfezione della democrazia. Coinvolgere i sedicenni significherebbe far dire la propria opinione a più persone, senza togliere voce a nessuno.
- L'argomento che i giovani non si interessano di politica e che quindi non parteciperebbero alle votazioni non giustifica un rifiuto dell'introduzione di questo diritto. Vi sono categorie di persone che partecipano più di altre (a dipendenza di età, professione, estrazione sociale,...) tramite il voto. Allargare la fascia degli aventi diritto al voto permetterebbe se non altro ai giovani di poter scegliere di non partecipare, senza essere esclusi a priori (in fondo la non partecipazione è un diritto tanto quanto la partecipazione).

Le argomentazioni contrarie sono invece le seguenti:

- I giovani a sedici anni sono ancora in adolescenza. Potrebbero non essere abbastanza maturi per esercitare il loro diritto in modo responsabile e consapevole.
- I giovani a sedici anni hanno una scarsa conoscenza della politica e dei temi che interessano da vicino il nostro Cantone, essi spesso sono indifferenti o disinteressati al mondo della politica.
- I giovani a sedici anni sono facilmente influenzabili dagli adulti. Si rischierebbe così un voto per raccomandazione (di genitori, di docenti), che cancellerebbe il senso dell'«importanza del voto».
- I giovani a sedici anni sono spesso e volentieri estremisti. Una buona parte di essi tende a sposare tesi di estrema sinistra (ma anche di estrema destra) faticando nel trovare interesse per le tesi dei partiti di «centro».
- Il diritto di voto non sarebbe accompagnato dal diritto all'eleggibilità. Se si ha diritto alla partecipazione tramite il voto, bisogna aver diritto a rappresentare le proprie idee in parlamenti e governi, siano essi cantonali o comunali.
- Il diritto di voto si limiterebbe ai temi comunali e cantonali, i giovani sarebbero invece esclusi dalla partecipazione alle decisioni di dimensione federale. Si verrebbe a creare così un «diritto a metà» che appare controverso.
- Le statistiche sulla partecipazione al voto in Ticino mostrano che la percentuale di giovani dai 18 ai 25 anni che si recano alle urne è più elevata rispetto alla fascia d'età 25-30 anni. Segno che l'interesse scema con il tempo. Anticipare l'accesso ai diritti politici potrebbe voler dire spegnere in anticipo l'interesse di alcuni giovani.

Nel merito di queste argomentazioni, peraltro legittime, ci permettiamo di fare due osservazioni.

All'inizio si afferma che i sedicenni non sono abbastanza maturi per esercitare il loro diritto in modo responsabile e consapevole e hanno una scarsa conoscenza della politica; più oltre si contesta il fatto che il diritto di voto sarebbe dimezzato, in quanto limitato alla sfera cantonale e senza la possibilità di essere eletti. Due considerazioni che risultano essere un po' contraddittorie. L'iniziativa invece prospetta un primo avvicinamento ai diritti politici iniziando dalla forma attiva, lasciando fermo a 18 anni il diritto di eleggibilità. Si tratta di un compromesso accettabile e del resto conforme a quanto proposto in altri cantoni svizzeri. Il passo successivo con la concessione del diritto di eleggibilità potrebbe intervenire in un secondo tempo.

Lascia un po' perplessi anche l'affermazione secondo cui i giovani a sedici anni sono spesso e volentieri estremisti. È una tesi tutta da verificare in quanto non sorretta da concreti dati statistici. L'esperienza ci dice invece che l'introduzione del voto ai diciottenni non ha cambiato e men che meno sbilanciato il quadro politico. Bisognerebbe anche chiarire che cosa si intende con il termine estremista, in quanto essere estremisti nell'ambito costituzionale non rappresenta, fino a prova contraria, un pericolo per il paese.

I rappresentanti del Consiglio cantonale dei Giovani hanno pure presentato alcune richieste per misure atte ad avvicinare i giovani alla politica, in particolare:

- semplificare il linguaggio del materiale di voto, in quanto gli opuscoli informativi sono spesso redatti in modo troppo tecnico, con il rischio che il giovane si scoraggi e non si informi;
- i giovani dovrebbero essere maggiormente coinvolti nei dibattiti politici che precedono gli appuntamenti alle urne, ad esempio organizzando regolarmente dibattiti nelle scuole.

5. CONCLUSIONE: DECIDA IL POPOLO

La concessione del diritto di voto attivo a 16 anni comporta la modifica della Costituzione, per cui, qualora fosse approvata dal Gran Consiglio, dovrebbe ancora essere sottoposta a votazione popolare. Data l'importanza della riforma ci sembra opportuno fare in modo che l'elettorato possa esprimersi, e lo può fare solo in caso di approvazione parlamentare.

Per questo, e per i motivi espressi in precedenza, la minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici propone al Gran Consiglio di approvare l'iniziativa parlamentare del 4 giugno 2007 presentata nella forma elaborata da Nenad Stojanovic e cofirmatari per la modifica parziale della Costituzione cantonale ("Diritto di voto a sedici anni").

Per la minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Francesco Cavalli, relatore

Bacchetta-Cattori - Corti - Garobbio - Ghisletta D. -

Pantani (con riserva) - Viscardi