

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente la riforma dell'art. 34 (testo coordinato)
della Costituzione cantonale

(del 12 giugno 1951)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

1) La situazione riferentesi alla sospensione della pubblicazione delle leggi che formano il Codice elettorale può essere riassunta, come già vi esponemmo nel nostro messaggio nr. 250 del 20 luglio 1950, nel modo seguente:

Il 17 aprile 1950 il Gran Consiglio adottava una legge sull'esercizio dei diritti politici (LDP) e una legge sulle votazioni ed elezioni (LVE), in seconda lettura.

Una legge sull'esercizio del diritto di iniziativa e di referendum era già stata adottata il 13 novembre 1946: la sua pubblicazione però sul Foglio ufficiale era stata differita, in quanto si ebbe a ritenere ch'essa dovesse entrare in vigore unitamente alle due altre leggi sopradette, essendo di compendio alle norme aventi relazione a tutta la materia elettorale, e designate sotto il nome di « Codice elettorale » (CE).

Mentre il Consiglio di Stato era in procinto di pubblicare questo complesso di leggi sul Foglio ufficiale, è sorto il dubbio a sapere, se taluni dei disposti della legge sull'esercizio dei diritti politici fossero conformi alle norme costituzionali.

Da un esame delle norme contenute nel Codice elettorale risultava come taluni articoli della cennata legge, e in particolare come l'art. 27 bis della LDP (per non citare che il più importante, e determinante la soppressione del panachage) fossero in contrasto con l'art. 34 della Costituzione cantonale.

Non conforme allo stesso articolo della nostra Carta fondamentale risultarono poi altri disposti della LVE perchè in istretta relazione al citato 27 bis della LDP.

Per cui il Consiglio di Stato, previa consultazione in via ufficiosa degli organi direttivi dei vari partiti, intesa a sondare le opinioni prevalenti in seno agli stessi (questi ultimi si dichiaravano poi concordi, in via di massima, sull'avviso che si dovesse aggiornare l'esame del complesso problema della riforma delle leggi elettorali fin dopo l'inizio della nuova legislatura), proponeva di sospendere la pubblicazione delle tre leggi che formano il cosiddetto Codice elettorale: ciò che il Gran Consiglio risolveva nella sua tornata del 20 dicembre 1950. (V. messaggio nr. 250 del 20 luglio 1950 del Consiglio di Stato al Gran Consiglio - FU nr. 103/104 del 29 dicembre 1950).

2) Ricordiamo la situazione costituzionale e giuridica ond'è questione, riferendoci particolarmente all'art. 27 bis della legge sui diritti politici e ai cennati disposti della legge sulle votazioni ed elezioni. Essa può venire riassunta come segue:

L'art. 24 della Costituzione cantonale, al suo cpv. 1, recita: « Il potere esecutivo è esercitato da un Consiglio di Stato composto di 5 membri nominati direttamente dal popolo in un circondario unico costituito dall'intero Cantone, col sistema del voto proporzionale e con la facoltà nell'elettore di votare per candidati di diversi gruppi ». L'art. 22 della Costituzione, relativo alla nomina dei deputati al Gran Consiglio, dispone invece che « la nomina dei deputati

al Gran Consiglio..... ha luogo in unico circondario costituito dall'intero Cantone col sistema del voto proporzionale».

Di conseguenza l'art. 27 bis della LDP, che esclude il cosiddetto «panachage» per la nomina del Consiglio di Stato e delle altre Autorità, è palesemente anticostituzionale per quanto concerne l'elezione del Consiglio di Stato stesso, mentre è invece conforme alla Costituzione per quanto concerne quelle altre Autorità, alla cui nomina si riferisce (Gran Consiglio, Tribunale d'Appello, Costituente, Consigli comunali e Municipi).

D'altra parte alcune discrepanze esistono ancora tra il cennato art. 34 della Costituzione cantonale e quei disposti della LVE che, necessariamente, si riferiscono al sistema di voto stabilito dall'art. 27 bis della LDP.

Così ad esempio la norma (art. 34 § 1 Cost. cant.) secondo la quale il quoziente elettorale è costituito «dall'addizione dei voti emessi e non emessi, ottenuti dai singoli gruppi, divisa per cinque» non risponde al sistema della nuova legislazione, in quanto, sulla base del sistema stesso, è il totale dei voti di partito divisi per 5 che determina il quoziente elettorale (art. 54 LVE); mentre che il disposto dell'art. 34 § 1 cpv. 3 Cost. secondo cui «per accertare la maggioranza assoluta..... il numero dei voti conseguiti dal gruppo viene ridotto in schede» perderebbe la sua ragione d'essere, col nuovo metodo di voto le schede nominative servendo solo a determinare la graduatoria degli eletti.

Una discrepanza esiste ancora tra l'art. 34 § 2 cpv. 2 della Cost. cant. per cui «la nomina parziale di non più di due Consiglieri di Stato avviene col sistema della maggioranza assoluta» e l'art. 58 cpv. 2 lett. b) della LVE, il quale prevede che «se l'elezione complementare concerne due o più Consiglieri di Stato, si applicano le norme stabilite per la elezione generale con l'inflessione che il quoziente è dato dal totale dei voti di partito diviso per il numero dei Consiglieri da eleggere più uno».

3) Due possibilità si affacciano ora, e cioè:

- a) quella di proporre al popolo una riforma costituzionale in modifica di quella del 9 dicembre 1934, al fine di rendere possibile la riforma elettorale; oppure
- b) quella di modificare l'art. 27 bis LDP e relativi, e della LVE onde metterli in consonanza con le vigenti norme costituzionali, per quanto concerne la nomina del potere esecutivo.

Su questo punto si premette innanzitutto come, dalle risposte date dagli organi direttivi dei partiti allorchè essi furono, come si accennò, interpellati da questo Consiglio circa la opportunità di procedere nella riforma elettorale, oppure di sospendere la pubblicazione delle cennate leggi, rimandando la soluzione del problema alla prossima legislatura, parve al Consiglio di Stato che tutti i gruppi fossero «favorevoli ad una riforma elettorale informata ai criteri della novella costituzionale 4 ottobre 1920, la quale prevede che *il voto è segreto, che questo segreto è inviolabile e che la legge provvederà ad impedire il controllo e ogni altra manovra che rendesse illusoria tale norma stabilita per garantire l'indipendenza del cittadino*». (V. messaggio cit. del 20 luglio 1950).

Ciò premesso, è lecito d'altra parte ritenere — come questo Consiglio ritiene — che il sistema di voto su cui si basa la citata legge sull'esercizio dei diritti politici adottata da codesto Gran Consiglio, frutto di una lunghissima discussione ed elaborazione e dell'esperienza di molti decenni in materia elettorale (di cui ebbimo ad esporvi, per sommi capi, la storia, nel citato messaggio del 20 luglio 1950) sia tale da poter attuare, nel miglior modo possibile, quello che è il desiderio di tutti, e cioè *la segretezza del voto e l'indipendenza di ogni cittadino nella sua espressione, libera da qualsiasi controllo; e quindi atto ad eliminare la tanto deprecata corruzione elettorale*.

Questo Consiglio non reputa necessario soffermarsi ad illustrare il sistema di voto introdotto nel complesso di leggi adottate dal Gran Consiglio e non entrate in vigore per i motivi che già conosciamo. Ci limitiamo semplicemente a richiamarne la portata, nell'intento nostro di non volerci arrestare davanti all'ostacolo della Costituzione, se l'eventuale modifica a un disposto di questa ultima rappresenti la reale espressione della volontà di codesto Gran Consiglio e — riteniamo — della netta maggioranza del popolo ticinese, che il malcostume politico venga, nella misura più provvida, radicalmente stroncato.

Per cui, non fosse che per queste considerazioni, tra le due possibilità, propendiamo nettamente in favore della prima: riteniamo cioè più opportuno procedere alla riforma costituzionale in modifica di quella del 9 dicembre 1934 sul citato art. 34, al fine di eliminare il principale ostacolo alla progettata e desiderata riforma elettorale.

E' possibile che i pareri di taluni intorno al sistema più adatto ad eliminare la corruzione elettorale, non siano pienamente conformi al nostro espresso più sopra.

Tuttavia vogliamo ribadire che, se da una parte l'esperienza dimostra che il vigente sistema di voto rende possibile, nelle sue più svariate forme, la deprecata corruzione elettorale, dall'altra, il sistema previsto dal progettato Codice elettorale è senza dubbio, fra i molti presi in esame, quello che offre serie garanzie di successo: si può dire che, pur non essendo *il solo* sistema possibile, esso sia *uno dei migliori* fra tutti quelli destinati ad eliminare le moltissime manovre possibili secondo il vigente sistema in campo elettorale.

Una prima conclusione che dev'essere tratta è dunque quella secondo cui la riforma costituzionale non debba perder di vista, innanzitutto, il sistema istaurato dal complesso di leggi accolte dal Gran Consiglio e che costituiscono il CE.

4) Tuttavia non dev'essere data al popolo la falsa impressione che il testo costituzionale in riforma di quello precedente sia stato preparato con l'unico scopo di render possibile l'entrata in vigore di una legge non costituzionale: intendiamo con questo, cioè, che il movente della riforma non debba essere ricercato nell'anticostituzionalità della cennata legge.

In secondo luogo è da prevedere che coloro i quali furono già fautori del panachage, possono ritornare a proporre un sistema diverso da quello accolto dalla netta maggioranza granconsigliare nella codificazione del CE.

In terzo luogo, infine, questo Consiglio ha ritenuto doveroso di procedere nella riforma in modo tale che *un principio enunciato nella Carta fondamentale abbia a rimanere intatto per un periodo di tempo relativamente lungo*. Intendiamo cioè che, se il sistema di voto previsto nel CE fosse di nuovo adottato e non desse quei frutti desiderati, rimanga impregiudicata già sin d'ora la possibilità di modificare il sistema stesso e quindi la legge senza dover ricorrere, ancora una volta, alla riforma della Costituzione.

Per queste e per altre ragioni (e pur ritenendo, come già si disse, che non si debba perder di vista, procedendo alla riforma elettorale e a quella costituzionale di cui si tratta, quel sistema di voto maturato da lunga discussione ed accolto dalla maggioranza del Gran Consiglio) è parso opportuno il prevedere un testo costituzionale che fosse in consonanza con le leggi costituenti il CE, non solo, ma che permettesse pure, eventualmente, un sistema di voto diverso da quello su cui si basa il Codice stesso.

5) Un'obiezione che non potrebbe quindi essere sollevata, sarebbe quella riferentesi al sistema di voto previsto dalla LDP, in particolare alla soppressione del panachage.

E' ovvio infatti come la modifica costituzionale che vi proponiamo lasci del tutto aperta la questione — se codesto Gran Consiglio lo ritenesse — di modificare eventualmente quei disposti di legge in punto alla facoltà dell'elettore di poter votare o meno o limitatamente per candidati di diversi gruppi.

Tanto meno varrebbero in questa sede le eventuali obiezioni di coloro che, nell'attuazione della riforma elettorale, hanno già proposto, o intendessero proporre, misure più radicali da introdurre nella legge, segnatamente in merito all'istituzione di uffici di spoglio distrettuali o cantonali. Infatti anche qui, come sopra, la modifica costituzionale lascia impregiudicata — ed è ovvio — l'eventuale possibilità di ulteriori modificazioni in sede di riesame delle leggi costituenti il CE (riesame che, giova sottolinearlo sin d'ora, si appalesa opportuno).

Come accennammo fin da principio, i citati disposti di legge non risultano anticostituzionali per quanto concerne la nomina del Gran Consiglio, poichè la novella costituzionale accettata con votazione popolare il 24 febbraio 1946 contiene la dizione sommaria secondo la quale il Gran Consiglio è eletto «in un unico circondario costituito dall'intero Cantone, col sistema del voto proporzionale».

Anche sotto questo punto di vista è desiderabile la riforma, affinchè la norma della nostra Carta fondamentale, riferentesi all'elezione del potere esecutivo riceva una formulazione analoga — almeno in parte — a quella relativa alla nomina del Gran Consiglio.

6) Alle considerazioni sopra esposte si è ispirata la riforma dell'articolo costituzionale che vi sottoponiamo e che riassumiamo, nei suoi punti, come segue:

a) Innanzitutto è stata stralciata dal primo capoverso la frase «con la facoltà nell'elettore di votare per candidati di diversi gruppi»: ciò per le ragioni che già si conoscono e richiamate all'inizio del presente messaggio. La modifica non necessita di spiegazioni. La formulazione di questo capoverso è poi messa in consonanza con quella del primo capoverso dell'art. 22 (Testo unico) della Costituzione cantonale, concernente la nomina del Gran Consiglio.

b) Il § 1 secondo cui il quoziente elettorale è costituito dalla addizione dei voti emessi e non emessi non avrebbe ragion d'essere in un sistema in cui i voti destinati ai gruppi sono solo voti emessi.

Una soluzione facile sarebbe quella di lasciare alla legge la definizione del quoziente elettorale: riteniamo che la cosa sia troppo importante per essere tralasciata dal testo costituzionale, anche se la riforma del 1946, per quanto concerne la nomina del Gran Consiglio, aveva ommesso di definirla.

Secondo il vigente sistema elettorale, vuoi i voti personali (voti emessi), vuoi i voti non emessi, sono i voti che vanno ai gruppi. Per contro secondo il sistema per cui l'elettore dispone di una scheda di gruppo e di una scheda nominativa (com'è previsto dalla citata LDP) sono invece i cosiddetti «voti di partito» quelli destinati ai gruppi.

La formulazione che vi proponiamo, secondo cui il quoziente elettorale è costituito dalla somma dei voti ottenuti dai singoli gruppi, divisa per cinque, lascia aperta la via al sistema secondo il quale dei voti destinati ai candidati beneficino pure i gruppi (com'è il sistema vigente) oppure a quello previsto dalla LDP.

Parve ancora in un primo tempo che al termine *voti* fosse preferibile quello di *schede*.

Senonchè, sempre sulla base di un sistema di voto per cui dei voti personali beneficino i gruppi e per cui gli stessi voti personali sono influenti nel computo del quoziente, un gruppo potrebbe teoreticamente raggiungere un maggior numero di voti di un altro, pur non avendo ottenuto nessuna *scheda* a lui intestata.

Per questi motivi, dopo approfondito esame, abbiamo propenso nettamente in favore per il termine *voti*.

- c) La formulazione di cui alle lett. a) e b) del § 1 secondo cpv. concerne la *maggioranza assoluta dei votanti*.

Ora, il dubbio potrebbe sorgere secondo un sistema di voto come quello su cui è basata la legge sui diritti politici a sapere cosa intendasi per *votanti*. Nei votanti possono essere infatti compresi anche coloro che hanno votato unicamente la scheda nominativa; che hanno cioè espresso semplice voto preferenziale per i candidati e che per contro non hanno votato per un partito.

Abbiamo quindi reputato cosa migliore quella di procedere allo stralcio del termine *votanti*, lasciando semplicemente *maggioranza assoluta*.

Come si debba intendere tale maggioranza assoluta è stato quindi aggiunto nel cpv. susseguente, nel senso che «l'accertamento della maggioranza assoluta si effettua in base al numero dei voti conseguiti dai gruppi». Tale formulazione è in consonanza sia al sistema vigente, sia al sistema previsto nel CE.

Infatti: col sistema vigente, i voti conseguiti dal gruppo sono i *voti personali e i voti non emessi*; col sistema previsto nel CE, unicamente i *voti di partito*.

Secondo la formulazione dell'attuale articolo costituzionale, la riduzione dei voti in schede era necessaria, determinante essendo la *maggioranza assoluta dei votanti*; mentre invece parlando semplicemente di *maggioranza assoluta*, quest'ultima potrebbe calcolarsi sul numero complessivo dei voti conseguiti dal gruppo, senza ridurlo in schede. (Secondo il vigente sistema elettorale, il computo della maggioranza assoluta dei voti non corrisponde esattamente a quello rappresentato dalla maggioranza assoluta dei votanti: un esempio potrebbe dimostrarlo chiaramente. *La differenza è tuttavia minima*: essa si riduce sempre entro un numero di cinque voti, cioè entro il numero dei voti di cui dispone secondo il vigente sistema ogni votante, e che formano una scheda).

D'altronde, *nulla osta a che la legge possa poi specificare che per il calcolo della maggioranza assoluta il numero dei voti conseguiti dal gruppo venga ridotto in schede*. Ciò sarebbe invece superfluo se si adottasse la legge che prevede il voto di partito (com'è il caso per la LDP): la cosa qui sarebbe semplice, in quanto *una scheda* corrisponde a *un voto* per il gruppo, e che delle schede nominative si tien conto solo per la classifica degli eletti.

- d) Lo stesso cpv. di cui sopra specifica poi che «le schede bianche e nulle non vengono computate».
- e) L'articolo costituzionale di cui si tratta sarà poi completato dall'aggiunta di un § 6 del seguente tenore: «L'applicazione del presente articolo sarà regolata dalla legge».

Per quanto esposto vi invitiamo a dare la vostra approvazione all'annesso disegno di decreto legislativo.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente:

Lepori

Il Cons. Segr. di Stato:

Galli

DECRETO LEGISLATIVO

concernente la revisione dell'art. 15 della Riforma costituzionale
9 dicembre 1934 (art. 34 del Testo coordinato
della Costituzione cantonale)

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino
visto il messaggio 12 giugno 1951 n. 306 del Consiglio di Stato,

decreta:

Art. 1

L'art. 15 della Riforma costituzionale 9 dicembre 1934 (art. 34 del Testo coordinato) è abrogato e sostituito con il seguente:

Art. 34. — Il potere esecutivo è esercitato da un Consiglio di Stato composto di 5 membri nominati direttamente dal popolo in un circondario unico costituito dall'intero Cantone, col sistema del voto proporzionale.

§ 1. Il riparto degli eletti fra i vari gruppi si effettua in base al quoziente elettorale costituito dalla somma dei voti ottenuti dai singoli gruppi, divisa per 5.

I membri non assegnati per quoziente intero sono attribuiti ai gruppi che hanno ottenuto le maggiori frazioni, ritenute però le norme che seguono:

- a) il gruppo che non ha conseguito la maggioranza assoluta non può ottenere più di due eletti;
- b) il gruppo che ha conseguito la maggioranza assoluta non può avere meno di tre eletti.

L'accertamento della maggioranza assoluta si effettua in base al numero dei voti conseguiti dai gruppi; le schede bianche e nulle non vengono computate.

§ 2. La nomina integrale del Consiglio di Stato ha luogo la seconda domenica di febbraio di ogni quadriennio.

La nomina parziale di non più di due Consiglieri di Stato avviene col sistema della maggioranza assoluta.

§ 3. I membri del Consiglio di Stato stanno in carica 4 anni e sono sempre rieleggibili. Nessuno di essi potrà contemporaneamente coprire la carica di deputato alle Camere federali.

§ 4. Il Consiglio di Stato nomina nel proprio seno un presidente, un vicepresidente, un segretario di Stato, i quali stanno in carica un anno. Il presidente non è immediatamente rieleggibile.

§ 5. E' ammesso il diritto popolare di revoca del Consiglio di Stato.

§ 6. L'applicazione del presente articolo sarà regolata dalla legge.

Art. 2

La presente riforma entrerà in vigore con l'accettazione da parte del popolo.