

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente la riforma dell'art. 21 della Costituzione cantonale
(Testo coordinato)

(del 1. settembre 1954)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Già con suo scritto 23 maggio 1951 il compianto consigliere on. Cesare Mazza invitava lo scrivente Consiglio a esaminare se non si dovesse, valendoci dei nostri diritti di iniziativa in materia, proporre a codesto Consiglio una riforma delle disposizioni costituzionali vigenti per quanto concerne il numero dei deputati al Gran Consiglio e la loro nomina.

E ancora ultimamente, un invito inoltrato il 26 agosto 1954 e recante la firma degli on.li Plinio Verda, Arrigo Caroni, Piero Pellegrini e Giacomo Pedimina, in rappresentanza dei rispettivi gruppi politici, proponeva allo scrivente Consiglio di progettare una revisione dell'art. 21 del testo coordinato della Costituzione, nel senso di aumentare « in modo adeguato il numero dei membri del Gran Consiglio » e ciò allo scopo di permettere una maggiore rappresentanza regionale, tenuto conto anche dell'aumento del numero della popolazione e allo scopo infine di rendere possibile « l'accesso al Gran Consiglio di nuove forze desiderose di dare la loro opera a favore della cosa pubblica ».

In realtà il problema dell'aumento dei deputati al Gran Consiglio non è stato da noi negletto durante l'intero quadriennio, nella convinzione che molti, e non solo nelle sfere parlamentari ma in diversi ceti del Paese, fossero coloro che ritenessero necessaria una adeguata soluzione prima dell'inizio della prossima legislatura. E' ben vero che, in tal campo, la ricerca del meglio è sempre stata, nel nostro Cantone, d'attualità: come lo dimostra la storia della nostra costituzione. Basti dire che il numero dei membri del Gran Consiglio, fissato in 110 dalla Costituzione dell'atto di mediazione, veniva portato a 76 da quella del 1814, per passare di nuovo a 114 con quella del 1830. Con la riforma del 1876 si stabiliva quale base di computo un deputato ogni 1.000 abitanti; quattro anni dopo una riforma del 1880 modificava nel senso che l'elezione del Gran Consiglio dovesse farsi sulla base di un deputato ogni 1.200 anime; ordinamento, questo, mantenuto dalla riforma costituzionale del 1892 (salva una modifica qua alla popolazione definita quale base di computo).

Nelle successive legislature, il numero dei deputati al Gran Consiglio variò quindi secondo le risultanze dell'anagrafe. La riforma successiva del 4 ottobre 1920 fissava il numero dei deputati a 75; quella del 6 settembre 1922, a 65. Numero, quest'ultimo, rimasto invariato fin nella vigente Costituzione; poiché una modifica approvata dal Gran Consiglio nella tornata del 15 gennaio 1946, e per cui il numero dei deputati al legislativo veniva stabilito in ragione di uno ogni 2.000 abitanti, sulla base dell'ultimo censimento federale, e quindi senza distinzione tra svizzeri e stramieri, veniva respinta in votazione popolare con 6.844 voti negativi contro 6.172 affermativi.

Il succitato messaggio del Consiglio di Stato sulla progettata modifica del 1946 giustificava la necessità della revisione per « raggiungere... una migliore rappresentanza regionale, in particolar modo della campagna... postulata da tutti i gruppi politici »; e nel suo rapporto del 9 gennaio 1946 la Commissione della Legislazione concludeva che « l'aumento permetterà di far posto maggiormente alle categorie professionali e alla rappresentanza regionale » pur rilevando come « il Gran Consiglio di 65 membri non abbia dato in complesso cattiva prova » (Verbali del Gran Consiglio, sessione ordinaria autunnale 1945, pag. 228 e 234-35).

Ancora attualmente i punti di questione del problema restano invariati. Un aumento dei deputati al Gran Consiglio si giustifica, ancora oggi, per due principali ragioni: in primo luogo per una più vasta e migliore rappresentanza nel nostro Parlamento dei diversi ceti; in secondo luogo — e forse soprattutto — allo scopo di garantire una migliore rappresentanza regionale.

Per quanto concerne il primo punto occorre subito rilevare che ben difficilmente, col sistema di elezione su cui poggia la nostra massima Autorità, una migliore rappresentanza dei ceti possa essere ottenuta appieno semplicemente attraverso una così facile variazione costituzionale. E' da credere — e le proporzioni con l'attuale numero dei deputati al Gran Consiglio lo lasciano presumere — che un aumento del numero dei membri tornerà quasi fatalmente a maggior vantaggio di quei ceti che già attualmente sono largamente rappresentati nel nostro Consesso parlamentare.

Se si vuol fare un confronto fra le diverse professioni rappresentate nel legislativo diremo che attualmente siedono in Gran Consiglio 27 avvocati, 9 segretari di sindacati od organizzazioni economiche, 6 architetti o geometri, 4 pensionati, 3 docenti, 3 commercianti, 3 impiegati (comunali e altri), 2 medici, 2 impresari, 1 agente di assicurazioni, 1 agricoltore: da cui si vede come taluni ceti professionali sono rappresentati largamente a detrimento di molti altri. Un aumento del numero dei deputati non muterà, molto probabilmente, in modo sensibile queste proporzioni.

Senonchè importante è, a nostro avviso, che, anche per avventura rimanendo invariate tali proporzioni, si ingrossino almeno, per l'aumentato numero, le file di coloro che provengono da quei ceti così scarsamente rappresentati; da due o da un solo deputato, come si verifica per esempio per il ceto agricolo e contadino: situazione che evidentemente non rispecchia la situazione reale del nostro popolo che vive, si può dire approssimativamente nella misura del 20 %, dell'agricoltura. Si potrà obiettare che i problemi pertinenti a questi ceti pur scarsamente rappresentati non sono stati, per questo fatto, studiati con minor attenzione o rimasti insoluti.

Purtuttavia si deve riconoscere come, nell'attuale momento, il Parlamento non debba unicamente riflettere la composizione politica del paese e le forze dei partiti contrapposti, ma debba rispecchiare altresì il « substratum » sociale dello Stato, e cioè riflettere tutta la sua vita, nel complesso delle sue componenti economiche, dei suoi interessi e dei suoi bisogni.

L'aumentato numero dei seggi, abbiamo detto, non risolverà appieno il problema, pur facilitando una miglior rappresentanza di certi ceti: occorre pertanto, ancora, che i gruppi politici e gli elettori vi provvedano, gli uni e gli altri facilitando l'entrata in codesto Consesso a coloro che rappresentano non solo le stesse correnti politiche, ma altresì, nel partito, ceti diversi. E occorre infine, che i partiti non facciano dell'aumentato numero dei seggi lo strumento per soddisfare maggior numero di amici politici ora insoddisfatti e desiderosi « otium cum dignitate » di entrare a far parte di codesto Consesso, spinti solo dalla vacua ambizione dell'onore della carica.

Ma di maggior rilevanza è, a parer nostro, il secondo scopo cui deve tendere la riforma costituzionale di cui è discorso, e cioè quello della migliore rappresentanza regionale.

Ritenuto avanzuto di dover scartare la soluzione proposta nella revisione del 1946 e cioè quella che prevedeva un numero di deputati basato sul numero della popolazione, perchè soluzione troppo legata alle fluttuazioni della popolazione medesima e per cui la consistenza del Gran Consiglio rifletterebbe le fluttuazioni medesime, e ritenuto di restare invece a un numero fisso di deputati, che abbiamo stabilito in 90 (per aumentare in modo adeguato il numero di cui alla Costituzione vigente), è d'uopo premettere ancora che, a nostro giudizio, la riforma deve muoversi entro due possibilità allo scopo di garantire la rappresentanza regionale: quella dell'abolizione del circondario unico con l'istituzione

dei circondari elettorali (come in vigore prima del 1920) o quella attuale del circondario unico, con le opportune inflessioni atte ad attutire la rigidità di tale formula e a garantire appunto la rappresentanza alle regioni.

Quanto al primo sistema, ricordiamo che nel 1904 la legge prevedeva il Cantone suddiviso in 4 circondari elettorali e cioè il Distretto di Mendrisio, di Lugano, di Locarno con Valle Maggia e infine il Distretto di Bellinzona con i 3 Distretti delle Valli. Nel 1915 le circoscrizioni elettorali furono portate a 10: ogni Distretto formava un circondario, salvo quello di Lugano che ne formava 3.

I gruppi presentavano le loro liste per circondario: la ripartizione dei seggi avveniva in seno al medesimo, con il sistema del voto proporzionale e per quozienti interi. Il riparto dei rimanenti seggi non ripartiti e non assegnati per quoziente si effettuava fra i circondari sulla base di un quoziente complementare costituito dalla riunione delle frazioni rimaste ai singoli gruppi nei rispettivi circondari in una somma unica e generale per l'intero Cantone, suddivisa per il numero dei deputati assegnati nei circondari e aumentata di un'unità.

Senonchè contro il sistema dei circondari possono essere sollevate parecchie eccezioni.

Occorre anzitutto rilevare come la questione appaia, in un certo senso, superata in seguito all'adozione da parte di codesto Gran Consiglio della legge 23 febbraio 1954 sul diritto di voto, sulle votazioni ed elezioni: pur dovendo necessariamente quella legge far capo al disposto costituzionale istitutivo del principio del circondario unico, nè allo scrivente Consiglio — cui il problema dell'aumento del numero di seggi granconsigliari era presente — nè a nessuno dei deputati componenti l'allora Commissione speciale parve opportuno porre in discussione tale quesito, in vista di un'eventuale e futura modifica della Costituzione, nell'intima certezza e convinzione che l'attuale sistema fosse, a non averne dubbio, migliore. Ma anche se tale soluzione volesse essere riesaminata, sarebbe a nostro avviso da scartare, non fosse che per le considerazioni seguenti: il sistema dei circondari riduce il Cantone a circoscrizioni relativamente piccole, rompendo pertanto l'unità dell'operazione elettorale; i piccoli gruppi politici, in determinati casi, come per esempio in quello in cui tutti o quasi tutti i seggi fossero assegnati, risulterebbero pregiudicati. Anzi, gli stessi partiti sarebbero già pregiudicati per il fatto di essere costretti a porre delle liste in tutti i circondari, anche in quelli in cui essi possono fare affidamento su di un limitatissimo numero di elettori. Aggiungasi che la ripartizione dei seggi non attribuiti per quoziente intero solleva difficoltà pratiche e difficilmente superabili. A nostro avviso pertanto meglio attenersi e restare all'ordinamento attuale, che è cioè quello del circondario unico, che presenta, a non averne dubbio, numerosi vantaggi, non ultimo quello di permettere a tutti i gruppi politici, anche ai più piccoli, di valorizzare fino all'ultimo voto e di abolire un complicato e non sempre equo sistema di riparto dei seggi non attribuiti per quoziente.

Tale sistema del circondario unico, consacrato dalla riforma del 4 ottobre 1920 è stato tuttavia addolcito da una clausola che il legislatore ha voluto aggiungere, nell'evidente scopo di garantire una rappresentanza regionale: è stata cioè data ai gruppi politici la facoltà di attribuire in tutto o in parte i loro candidati ai circondari stabiliti dalla Costituzione. Tale formula soddisfa appieno, a parer nostro, da una parte alle necessità pratiche intese da taluni partiti desiderosi di garantire la rappresentanza alle regioni, dall'altra ai bisogni di altri partiti di evitare ogni minima dispersione di voti concentrando i loro sforzi sulla lista unica nel circondario unico.

Pur rimanendo quindi al circondario unico che consacra l'unità politica del Cantone, opiniamo per il mantenimento del diritto che hanno i gruppi a garantire la rappresentanza regionale attraverso l'istituzione dei circondari interni. Ora, sia posta l'ipotesi di portare a 90 il numero dei deputati. Portando a 90 il numero dei deputati e aumentando di conseguenza il divisore, i gruppi politici non incontrerebbero le stesse difficoltà che si oppongono oggi, con soli 65 depu-

tati, a un corretto funzionamento del sistema statuito dalla Costituzione vigente. D'altra parte l'aumento alla cifra di 90 deputati sembra rispondere agli scopi che la riforma vuol prefiggersi.

Taluno potrebbe ancora chiedersi se non fosse d'uopo tramutare in obbligo la facoltà che hanno i partiti di assegnare ai candidati di circondario. Evidentemente non si può rispondere che in senso negativo alla questione, vuoi per le considerazioni più sopra espresse, vuoi per le difficoltà pratiche contro cui urterebbero, con tale sistema, taluni partiti, vuoi infine per la semplice considerazione che tale obbligo tornerebbe in sostanza a sminuire il principio del circondario unico che abbiamo dato per ammesso e acquisito.

E poichè preoccupazioni di natura economica potrebbero scuotere infine in taluni la fermezza del desiderio della riforma, a saperè cioè se l'aumentato numero dei nostri deputati non sobbarchi di nuove spese il bilancio dello Stato, avvertiremo che, secondo calcoli approssimativi, le spese di seduta del Gran Consiglio non dovrebbero aumentare che nella proporzione del 28 % all'incirca, e cioè di Fr. 9 - 10.000,— all'anno.

Non sono quindi le preoccupazioni finanziarie che devono arrestarci di fronte alla necessità della riforma: la quale s'impone, come ebbimo campo di sottolineare, non già perchè codesto Consesso non abbia dato sufficienti prove, nella sua attuale composizione numerica, della propria efficienza, ma nel precipuo intento di far sì che il nostro Parlamento sia lo specchio fedele della consistenza politica, sociale e geografica del nostro Paese.

E' in tale certezza che sottoponiamo alla vostra approvazione l'annesso decreto di riforma costituzionale.

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

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

Janner

Il Cons. Segr. di Stato :

Celio

Disegno di

RIFORMA COSTITUZIONALE

Modificazione dell'art. 21 della Costituzione cantonale
(Testo coordinato)
(aumento del numero dei membri del Gran Consiglio)

(del)

Il Gran Consiglio

della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 1. settembre 1954 n. 509 del Consiglio di Stato,

decreta :

Art. 1. — L'art. 2 della riforma costituzionale 6 settembre 1922 (art. 21 del testo coordinato) è abrogato e sostituito con il seguente :

Art. 21

Il potere legislativo è esercitato da un Gran Consiglio di 90 membri eletti direttamente dal popolo.

La stessa norma vale per la Constituenté.

Art. 2. — La presente riforma entra in vigore con l'accettazione da parte del popolo.