MESSAGGIO
del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
sulla iniziativa parlamentare 20 giugno 1955 degli on.li Barchi Piero
e confirmatari concernente determinate modifiche della legge
25 febbraio 1954 sulle elezioni politiche

(del 15 luglio 1955)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

Con la loro mozione di data 28 marzo 1955 gli on.li Piero Barchi e confirmatari invitavano il Consiglio di Stato :

- a) a promuovere un rapporto dettagliato su eventuali deficienze della legge elettorale vigente constatate in sede di elezione;
- b) a presentare eventuali proposte intese a modificare la legge elettorale per eliminare detti inconvenienti.

Occorre premettere che, in senso assoluto, la legge non ha presentato, nella sua prima applicazione, serie deficienze e tali da indurre, a pochi mesi di distanza, a una sua modifica : grazie al lavoro di preparazione svolto dal Dipartimento dell'interno iniziato ai primi di novembre del 1954 e protrattosi fino alla vigilia delle elezioni del 13 febbraio 1955, il rinnovo dei poteri cantonali, sotto l'impero di un sistema di voto tanto dissimile da quello sin qui vigente, poté avvenire senza gravi inconvenienti.

Da tenere in considerazione è comunque l'elevato numero di schede nulle verificatosi nelle elezioni medesime : esso risultò essere di 2409 (su un totale di 41.096 votanti) nell'elezione del Gran Consiglio e 1455 (su un totale di 41.036 votanti) nell'elezione del Consiglio di Stato. A queste cifre aggiungansi 718 schede bianche nell'elezione del Gran Consiglio e 326 schede bianche nell'elezione del Consiglio di Stato.

Bisogna riconoscere che il cambiamento tanto radicale del sistema di voto abbia senza alcun dubbio influito sul numero delle schede nulle : benchè arduo sia stato il lavoro intrapreso dall'Autorità e dai partiti per divulgare, nella maggior misura possibile, il sistema di voto fra la massa degli elettori, parecchi furono certamente i cittadini che si recarono alle urne non esattamente in chiaro sul nuovo sistema elettorale. A ciò aggiungasi il fatto che, imperante il vecchio sistema elettorale, molti erano quei cittadini che, per molteplici ragioni, si facevano confezionare la scheda da persone conoscenti, anzichè prepararla essi stessi : questi elettori dovettero invece, con il nuovo sistema, votare da soli alla sede dell'ufficio elettorale : tale circostanza ha senza dubbio avuto le sue ripercussioni sul numero delle schede nulle. A queste due — da ritenere fra le maggiori — si potrebbero aggiungere numerose altre circostanze, sulle quali, per brevità, non desideriamo soffermarci.

Questo ci permetterebbe di concludere che, più che insite nel sistema di voto medesimo, molte ragioni determinanti l'annullamento di un sì elevato numero di schede siano da ricercare al di fuori del sistema stesso : le cause, più che assolute, furono per così dire relative, determinate in parte dall'elemento di cui si componeva il nostro elettorato nei giorni delle elezioni del 13 febbraio 1955.

Per cui, se da un lato si può affermare tranquillamente che il sistema di voto della vigente legge sulle elezioni politiche non dovrebbe presentare, in senso assoluto, serie difficoltà a elettori di media cultura e sufficientemente in chiaro sul meccanismo della legge, dall'altra si deve riconoscere che la even-

tuale modificazione di talune disposizioni vigenti sarebbe senza dubbio tale da *facilitare* l'esercizio del diritto di voto e quindi tale da rendere inferiore il numero delle schede nulle.

Eventuali modificazioni della legge sulle elezioni politiche devono quindi prendere l'avvio dalla considerazione per cui si voglia *facilitare* maggiormente, sulla base della esperienza fatta con la prima applicazione pratica della legge, l'esercizio del diritto di voto agli elettori.

Ora, con una iniziativa parlamentare del 20 giugno 1955, gli on.li Barchi e confirmatari propongono che la legge sulle elezioni politiche venga modificata come segue :

Art. 1. — Le lettere a), b), c) dell'art. 4 no. 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 la espressione di almeno un voto preferenziale sulla lista ».

Art. 2. — I cpv. 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 lettera a) dell'art. 8 della legge sulle elezioni politiche del 25 febbraio 1954 è abrogata.

Con questa iniziativa, che propone specifiche modificazioni alla legge vigente, è da ritenere superata la cennata mozione del 28 marzo 1955 : e lo scrivente Consiglio vuole pertanto esprimersi non tanto sulla *necessità*, quanto sulla *opportunità* di modificare la legge secondo i criteri informativi dell'iniziativa di cui è oggetto : a sapere cioè se, a mente del Consiglio di Stato, le modificazioni proposte siano tali da ridurre le cause di nullità delle schede e quindi atte a *facilitare* l'esercizio del diritto di voto nelle cosiddette elezioni politiche.

Senza ricorrere ad una vera e propria statistica sulle cause di nullità delle schede verificatesi in occasione della prima applicazione pratica della legge sulle elezioni politiche, si può tranquillamente affermare che moltissime schede — certamente la maggior parte — risultarono nulle per il fatto che su di esse l'elettore ebbe a esprimere unicamente i voti preferenziali tralasciando di esprimere il voto di gruppo (art. 8 lett. a) della legge 25 febbraio 1954) oppure perchè i voti preferenziali espressi a favore di candidati furono superiori al numero massimo consentito dalla legge (art. 8 lett. c) leg. cit.). Ambedue i motivi di nullità si verificarono maggiormente (una statistica potrebbe provarlo facilmente) nella elezione del Gran Consiglio che non in quella del Consiglio di Stato; e ciò per ragioni facilmente intuibili : il numero dei voti preferenziali di cui dispone l'elettore nell'elezione del Gran Consiglio e il numero degli eleggendi del potere medesimo possono indurre più facilmente a errori che non per il Consiglio di Stato (nell'elezione del Gran Consiglio l'elettore è portato più facilmente a distribuire ai candidati un maggior numero di voti che non nell'elezione del Consiglio di Stato).

Comunque si può affermare che, ritenendo valide quelle schede su cui l'elettore non abbia espresso con l'annerimento della relativa casella il voto al gruppo, il numero delle schede nulle diminuirebbe considerevolmente. E' in tal

senso che è diretta la modifica formulata nell'iniziativa, allorchè si propone l'aggiunta all'art. 4 della legge di un § secondo cui «è ritenuto voto al gruppo anche l'espressione di almeno un voto preferenziale». Si potrebbero sollevare obiezioni a una modifica della legge in tal senso: soprattutto quella secondo cui una simile modificazione equivarrebbe in sostanza a introdurre nella legge due modi diversi di espressione del voto di gruppo: il primo, secondo cui il voto viene espresso validamente annerendo la casella di fianco alla denominazione del gruppo; il secondo, per cui il voto di gruppo verrebbe espresso validamente anche esprimendo almeno un voto preferenziale a uno dei candidati appartenenti alla lista del gruppo medesimo.

Contro tale obiezione si deve però riconoscere che, laddove l'elettore abbia espresso un voto preferenziale ad almeno uno dei candidati appartenenti alla lista del gruppo, si debba logicamente presumere ch'egli abbia inteso implicitamente votare per quel gruppo, anche se per dimenticanza avesse ommesso l'annerimento della casella riservata all'espressione del voto di gruppo: e quindi si deve concludere che l'attuale disposizione di legge secondo cui il voto al gruppo debba essere espresso *formalmente* attraverso l'annerimento della relativa casella, pena la nullità della scheda, può peccare in certo senso di eccessiva rigidità, di eccessivo formalismo e quindi può essere mutata nel precipuo scopo di facilitare l'espressione del voto all'elettore. Fermi restando alla regola per cui il voto al gruppo dev'essere espresso annerendo la casella di fianco alla denominazione del gruppo stesso può senza dubbio essere opportuno, per considerazioni pratiche, come si vuole con la modificazione proposta secondo il testo dell'iniziativa, inserire nella legge il principio secondo cui, laddove i voti preferenziali siano espressi entro il massimo fissato dalla legge a favore di candidati di un solo gruppo, l'elettore abbia inteso votare anche per il gruppo al quale appartengono i candidati cui furono espressi i voti preferenziali, anche se non avesse proceduto all'annerimento della casella di fianco alla denominazione del gruppo.

In secondo luogo l'iniziativa vuol dar modo all'elettore di esprimere un maggior numero di voti preferenziali e cioè tre (invece di due) nell'elezione del Consiglio di Stato, dieci (anzichè 5) nell'elezione del Gran Consiglio, della Costituente e dei Consigli comunali, e fino al massimo corrispondente alla maggioranza assoluta del numero dei membri nell'elezione dei Municipi.

Ora, si deve riconoscere che il ridotto numero di voti preferenziali di cui dispone attualmente l'elettore può essere facilmente superato per errore (per rapporto al numero degli eleggendi e perlomeno, per i partiti maggiori, per rapporto al numero dei candidati del partito che saranno presumibilmente eletti), così da rendere nulla la scheda. Questo tende a verificarsi soprattutto nelle elezioni dei corpi maggiori (per es. Gran Consiglio). Aumentando quindi il numero dei voti preferenziali, si possono diminuire in certo senso le probabilità di annullamento di schede.

E si può d'altra parte riconoscere che il numero dei voti preferenziali di cui dispone «de lege lata» l'elettore è esiguo: per cui può talvolta essere resa difficile all'elettore la scelta dei candidati, e ciò soprattutto nei partiti maggiori, dove il numero presumibile degli eletti supera di gran lunga il numero massimo dei voti preferenziali.

L'aumento del numero di voti preferenziali tende pertanto anche a facilitare agli elettori la possibilità di scelta di candidati «preferiti». Anche in questo senso la modificazione proposta per l'iniziativa tende in sostanza a facilitare l'esercizio del diritto di voto, aumentando la possibilità di scelta dei candidati.

Taluno potrebbe forse obiettare che l'aumentato numero dei voti preferenziali abbia quale conseguenza l'aumentata possibilità di controllo delle schede. Infatti il legislatore del 1954 aveva ridotto a un minimo i voti preferenziali, pensando di dover ridurre a un minimo le possibilità di apporre segni sulla

scheda del partito. Ciò inquantochè si pensava che, quanto maggiore fosse stato il numero dei segni possibili da apporre su ogni singola scheda, tanto maggiori sarebbero state le possibilità di controllo delle schede medesime.

In effetti nessuno ha fatto un calcolo preciso circa il numero di schede teoricamente controllabili sulla base dei cinque voti preferenziali di cui dispone ogni elettore: tale numero di voti preferenziali, unitamente alla disposizione delle caselle sulle singole schede, fornisce, secondo il calcolo delle probabilità, tale possibilità di controllo si da poter affermare tranquillamente che anche con cinque voti preferenziali un partito disporrebbe di sufficienti possibilità di controllare quella percentuale dei suoi elettori teoricamente controllabile.

Premessa l'opportunità di aumentare il numero dei voti preferenziali, si potrebbe discutere a lungo circa il numero massimo dei voti medesimi. A tale proposito le opinioni possono essere quanto mai diverse.

Le modificazioni proposte per iniziativa prevedono in sostanza che tale numero venga fissato alla maggioranza assoluta per i corpi esecutivi e a dieci per i corpi deliberativi (Gran Consiglio, Costituente e Consigli comunali). C'è da chiedersi se una siffatta disposizione non pecchi di incongruenza: giacchè altrettanto legittime potrebbero apparire le aspirazioni di coloro che vorrebbero garantire agli elettori la possibilità di scegliere la maggioranza assoluta dei candidati *in tutti i poteri*, e non solo nei Municipi e nel Consiglio di Stato: per cui il numero massimo dei voti preferenziali dovrebbe essere portato, di conseguenza, alla maggioranza assoluta degli eleggendi anche per il Gran Consiglio, per la Costituente e per i Consigli comunali.

Dicevamo tuttavia che su tal punto i pareri possono essere diversi: e lo scrivente Consiglio intende lasciare alla Sovrana Rappresentanza la più ampia libertà di scelta e di discussione, senza ritenere in questa sede di formulare una propria proposta concreta.

La modifica dell'art. 5 cpv. 2 nel senso del progetto si impone poi, in quanto correlativa a quella apportata all'art. 4 cifra 3: secondo la modifica della legge proposta per l'iniziativa in questione, i voti preferenziali non servirebbero più *unicamente*, come si è detto sopra, a stabilire la graduatoria d'elezione dei candidati ma, nel caso in cui l'elettore non avesse annerito la casella di fianco alla denominazione del partito, essi possono significare, implicitamente, l'espressione del voto al partito stesso. Di qui la necessità dello stralcio del termine *unicamente* dall'attuale testo di legge.

Altra modifica proposta è quella relativa al disposto di cui all'art. 5 cpv. 3 della L.E.P. Recita tale disposto che «nel conteggio dei voti sarà attribuito a ogni candidato un numero di voti pari al numero di quelli conseguiti dal gruppo cui il candidato medesimo appartiene oltre ai voti preferenziali ottenuti dallo stesso candidato». Tale norma fu introdotta nella legge, fra l'altro, per motivi, per così dire «psicologici». Si pensava infatti che, applicata la legge per la prima volta, l'elettore avrebbe «pensato», ciò malgrado, secondo il vecchio sistema. Cosicché, per esempio, se il partito X avesse raccolto 15.000 suffragi per l'elezione del Consiglio di Stato e avuto quali eletti il candidato A

10.000 voti preferenziali e B con 9.000 voti preferenziali gli elettori avrebbero potuto concludere che il candidato A era stato radiato da 5000 schede di partito e il candidato B da 6000.

Ragionamento erroneo, come si vede, inquantochè, supposto un simile risultato, si dovrebbe semplicemente concludere che il candidato A *non ha ottenuto il voto preferenziale* su 5000 schede, mentre il candidato B non ha ottenuto il voto preferenziale su 6000 schede; ragionamento erroneo, ripetiamo, ma ragionamento che gli estensori del progetto di legge avevano ritenuto giustamente come possibile da parte degli elettori abituati sin qui a un sistema di elezione diametralmente opposto. Per cui si pensò che introdurre questa norma che garantisse a ogni candidato un numero di voti pari almeno a quello dei voti conseguiti dal gruppo, indipendentemente dal numero dei voti preferenziali

che gli stessi candidati avrebbero conseguito sulla scheda del gruppo medesimo sarebbe stato psicologicamente opportuno. Senonchè tale motivo fu di ordine puramente contingente. Determinante fu invece quello secondo cui parve giusto, in un sistema di liste bloccate come quello su cui si basa la legge attuale, che ogni singolo candidato della lista dovesse beneficiare indirettamente dei voti attribuiti dagli elettori alla lista stessa: principio questo, facilmente sostenibile, e che viene a rafforzare ancora più la posizione che il partito o il gruppo hanno già in questo sistema di elezione. Infatti nella norma dell'art. 5 cpv. 3 della L.E.P., di cui è discorso, viene ad essere affermato un principio diametralmente opposto a quello su cui si imperniava l'antico sistema di elezione: mentre con il sistema precedente i singoli gruppi ottenevano voti attraverso i voti espressi ai loro candidati, con l'attuale sistema non solo i candidati possono ottenere un voto preferenziale in quanto l'elettore abbia prima espresso il voto al gruppo cui essi appartengono, ma di più: essi candidati ricevono un voto (indipendentemente da quello preferenziale) in quanto il voto stesso è stato espresso al gruppo cui essi appartengono.

Evidentemente il movente psicologico (di cui è detto più sopra) di questa norma, dettato da ragioni del tutto contingenti non sta; discordi possono essere invece i pareri circa il secondo e principale motivo; su tale punto si tratta solo di stabilire se si voglia o meno sottolineare l'importanza che hanno i gruppi politici o i partiti nel sistema di voto di cui alla L.E.P.

Indipendentemente dalle ragioni che possono essere accampate a favore o contro il mantenimento di tale norma di legge, sta un fatto di essenziale importanza (da cui molto verosimilmente prende l'avvio la proposta di modifica formulata in tal senso nell'iniziativa) e cioè il seguente:

in occasione della riforma legislativa e ancora alla vigilia delle ultime elezioni cantonali furono unanimi nell'elettorato le proteste per il fatto che, così si disse, con tale norma si veniva a obbligare l'elettore a votare per tutti i candidati indipendentemente dalle simpatie o dalle antipatie che gli stessi candidati avevano presso l'elettore.

Pochi furono coloro che, per combattere tali proteste, rilevarono come tale norma equivallesse, in sostanza, a una finzione: e ciò inquantochè il distacco tra i singoli candidati nelle elezioni veniva pur sempre determinato dai voti preferenziali, sul risultato finale non influenzando minimamente l'aggiunta ai singoli candidati di un numero di voti pari a quello di gruppo.

Ora, è da riconoscere che effettivamente sul risultato finale influente è solo il numero dei voti preferenziali conseguiti dai singoli candidati: d'altra parte però si deve riconoscere che, se ai voti preferenziali attribuiti a ogni candidato si aggiunge un numero di voti pari al numero di quelli conseguiti dal gruppo cui il candidato medesimo appartiene, ciò equivale a dire che, *esprimendo un voto per un determinato gruppo, l'elettore esprime un voto a ognuno dei candidati dello stesso gruppo*, anche se tale voto non sarà determinante, in sostanza, sul risultato della graduatoria di elezione. E' per tale motivo che questa norma non è sentita dal grosso degli elettori: essa è anzi apertamente osteggiata: per cui lo stralcio proposto dall'iniziativa può tornare opportuno. Vuol dire che, « de lege ferenda », la graduatoria di elezione dovrebbe essere stabilita unicamente sulla base dei voti preferenziali; e che nel conteggio dei voti non si debba attribuire a ogni candidato un numero di voti pari a quelli conseguiti dal gruppo cui il candidato medesimo appartiene.

L'abrogazione della lett. a) dell'art. 8 della legge è infine correlativa alla modifica, prevista dal progetto, all'art. 4 cifra 3 della legge: le schede contenenti voti preferenziali, senza l'esplicita espressione del voto di gruppo (annessione della casella di fianco alla denominazione del gruppo) non sono più nulle, ma valide, l'espressione di almeno un voto preferenziale significando implicitamente l'espressione di un voto al gruppo.

Queste sono, onorevoli Signori, le considerazioni che il Consiglio di Stato ritiene essenziali al progetto di modificazione della L.E.P. proposto con il testo dell'iniziativa del 20 giugno 1955 degli on.li Barchi e confirmatari.

Come già dicemmo tali modificazioni sono da ritenere, se non necessarie, opportune 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.

Riservandoci di formulare il nostro parere su quelle proposte o quelle opinioni che potranno essere formulate in sede di discussione, riteniamo che co-desto Gran Consiglio possa entrare nel merito e nel senso delle modificazioni proposte dall'iniziativa di cui è questione.

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

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

Galli

Il Cons. Segr. di Stato :

Janner