

MESSAGGIO

concernente la revisione parziale della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830 (testo riordinato) - introduzione del sistema delle votazioni con varianti in caso di revisione della Costituzione

del 17 novembre 1993

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

abbiamo l'onore di presentarvi la proposta di modifica parziale della Costituzione cantonale che ha però stretti legami con il progetto di riforma totale della stessa.

1. Premessa

Il tema della revisione totale della Costituzione cantonale conosce di questi tempi una seconda primavera.

Dopo la pubblicazione nel 1986, tramite una edizione speciale della Rivista di diritto amministrativo ticinese, dell'avamprogetto di revisione totale con il relativo rapporto della commissione speciale incaricata dal Consiglio di Stato, presieduta dall'avv. Argante Righetti, e successivamente nel 1990 del rapporto dell'allora Dipartimento dell'interno sui risultati della procedura di consultazione, l'iter ha subito una sospensione, indicata dallo scrivente Consiglio nelle LD della presente legislatura con la necessità di confrontare il tutto nell'ottica europea.

Risolta questa pregiudiziale, recenti interventi in sede parlamentare per riattivare gli studi sospesi, nonché la positiva esperienza del Canton Berna con il voto del popolo bernese sulla nuova Costituzione, hanno stimolato il Governo e per esso il Dipartimento delle istituzioni a riprendere il dossier per presentare, se possibile, per la fine di questa legislatura un progetto di riforma totale.

La presenza già nell'avamprogetto commissionale di temi controversi, oggetto già in quella sede di varianti e di atti sui quali per l'importanza politica sarebbe interessante coinvolgere il cittadino ad esprimersi su varianti, hanno determinato lo scrivente Consiglio a far esaminare ed approfondire l'eventualità di proporre soluzioni in tal senso.

1. I modi di revisione della Costituzione

Il diritto costituzionale dei Cantoni stabilisce secondo quale procedura il popolo deve pronunciarsi in materia di revisione della Costituzione; determinante è il diritto contenuto nel testo costituzionale soggetto a revisione (cfr. Burkardt, commento all'art. 6 CF pag. 68).

Di regola le disposizioni delle Costituzioni cantonali distinguono due forme di revisione: la revisione totale e la revisione parziale. Per la procedura, le suddette norme stabiliscono che i progetti di revisione totale siano da sottoporre ai cittadini per l'accettazione o la rielezione nel suo insieme; mentre i progetti di revisione parziale devono riferirsi a singole materie di natura costituzionale (Principio dell'unità di materia). D'altra parte la Costituzione federale esige che la prevista procedura rifletta ed esprima l'effettiva volontà popolare. L'art. 53 della Costituzione cantonale ribadisce appunto la soluzione classica per la quale "la Costituzione cantonale può essere riformata totalmente o parzialmente"; tertium non datur.

Nelle votazioni sulla riforma totale della Costituzione, secondo quanto esposto in precedenza, il potere decisionale dei cittadini si limita quindi al principio di accogliere o di respingere il complesso del progetto; essi non possono influenzare in alcun modo il contenuto dello stesso.

Se per ipotesi questi non condividessero l'una o l'altra delle soluzioni proposte, devono o accettarla come tale o respingere l'insieme del progetto.

La presenza di più oggetti controversi può così compromettere l'intera riforma per il cumularsi di voti negativi.

2. Il sistema delle votazioni con varianti

Il costituente ha pertanto il non facile compito di impostare la procedura di revisione costituzionale in modo tale da evitare che il progetto sia votato all'insuccesso a causa di singoli quesiti. La procedura efficace per estrapolare i cosiddetti "punti caldi" ed ovviare ai rischi descritti, è rappresentata dal sistema delle votazioni con varianti.

L'idea di questo particolare tipo di procedura risiede appunto nella preoccupazione che la Costituzione risulti adattabile ed attuale, mantenendo la sua importanza ed il suo interesse attraverso modifiche significative.

3. I modelli esistenti

Il problema dei rischi che corre un progetto di revisione totale della Costituzione in seguito all'accumularsi di voti negativi riferiti ad alcuni particolari oggetti controversi si è posto all'attenzione dei costituzionalisti e dei politici soltanto di recente.

Alcuni Cantoni (Zugo, Basilea Campagna, Soletta e da ultimo Berna) hanno così affrontato e adottato soluzioni proprie, cui è valsa la pena riferirsi ed ispirarsi per elaborare e proporre la modifica costituzionale allegata.

In certi Cantoni (Zurigo, Lucerna, Sciaffusa, Soletta e Argovia) la Costituzione disciplina pure la facoltà di sottoporre separatamente al voto singoli punti di disegni di legge. Si tratta d'una formula degna d'interesse che potrà essere esaminata nel quadro della revisione totale della nostra Costituzione. Rimanendo per il momento a livello di votazione con varianti per le

riforme costituzionali, delle soluzioni esaminate quella più recente del Canton Berna sembra a giudizio dello scrivente Consiglio meglio corrispondere per chiarezza e semplicità alla realtà e alle esigenze dell'ordinamento giuridico, segnatamente procedurale del nostro Cantone.

La norma bernese, l'art. 100 della vigente Costituzione, ha ottenuto di recente la garanzia federale (cfr. FF n. 20 del 23 maggio 1993) e figura nell'art. 129 della nuova Costituzione cantonale adottata dal popolo di quel Cantone lo scorso 6 giugno.

4. Il modello proposto

Nelle votazioni con varianti si presentano al cittadino alternative a singoli quesiti, sui quali è chiamato a pronunciarsi separatamente.

Le varianti possono essere presentate sotto forme diverse: a) con soluzioni contrapposte (es. 5 o 7 Consiglieri di Stato); b) con soluzioni di accettazione o rifiuto di una proposta (es. istituzione di un Ente intermedio).

Con la decisione del popolo sulle varianti si determina il contenuto della futura Costituzione.

Nel caso in cui il progetto principale fosse respinto, anche l'esito delle votazioni sulle varianti perderebbe di significato; le stesse avrebbero valore soltanto con l'accettazione della revisione totale (massima dell'eventualità).

Al di là del semplice aspetto tecnico della procedura in fieri, è fondamentale sottolineare il valore di codecisione che si conferisce al cittadino con il sistema delle votazioni con varianti.

L'incentivo, lo stimolo di maggiore partecipazione democratica viene assicurato da questo metodo, offrendo al cittadino l'opportunità di determinare il volto definitivo del progetto principale, esprimendosi su singoli punti di alternative diverse.

Certo il numero dei punti che possono diventare oggetto di votazioni con varianti deve rimanere circoscritto. Questo aspetto, come pure quello relativo ai temi suscettibili di essere presentati secondo la nuova procedura, non dovrebbero essere disciplinati o definiti a priori come è il caso di Costituzioni di altri Cantoni che conoscono tale sistema; lasciando all'istanza che promuove la revisione totale - nel nostro Cantone il diritto di iniziativa in materia di revisione totale della Costituzione è attribuito dall'art. 54 al Consiglio di Stato, al Gran Consiglio e al popolo (10'000 firme) - il compito di determinarsi sulla presentazione di votazioni su varianti, sugli oggetti da sottoporre a questa procedura.

In ogni caso, coerente con l'obiettivo di sgravare il progetto principale, nel campo di applicazione delle votazioni con varianti entrano in linea di conto postulati di particolare e attuale interesse politico.

5. Votazione preliminare o contemporanea ?

Il sistema delle votazioni con varianti è parso al Consiglio di Stato, visto il suo grande interesse, meritevole d'essere esteso anche alla revisione parziale della Costituzione; soluzione che in campo svizzero rappresenta una novità.

Rispetto al modello bernese si rinuncia a codificare il principio della votazione preliminare o anticipata su varianti; ritenendo che a quello stadio della procedura si inviterebbero i cittadini ad esprimersi su singoli oggetti senza conoscere l'insieme del progetto, facendo assumere alla votazione un significato di semplice sondaggio d'opinione.

Inoltre questa formula non premunisce dal coalizzarsi dei voti negativi ottenuti in sede di votazioni su varianti al momento del voto sul progetto di riforma. Si rischierebbe d'accentuare questo rischio.

In merito alla questione appunto del momento vale la pena di rilevare che il modello proposto non sostituisce, ma completa, l'iter della revisione parziale della Costituzione, che rimane l'usuale procedura per decidere su singoli oggetti di natura costituzionale, con la differenza sostanziale che in questo caso, in ossequio al principio dell'unità della materia, per ogni proposta di revisione occorre una votazione particolare (cfr. ad es. il Messaggio n. 1631 del 3 febbraio 1970 su talune riforme costituzionali in seguito al suffragio femminile).

6. Conclusioni

Il significato politico del sistema di votazione con varianti può riassumersi nella possibilità, come visto, di stimolare l'interesse del cittadino alla Costituzione, sensibilizzandolo alle sue responsabilità e doveri civici e mettendolo nella condizione di "collaborare" con la costituente. La nuova Costituzione sarà inoltre più attuale e attrattiva attraverso le scelte, le decisioni sulle varianti. Non v'è dubbio che in un'epoca di sofferza e travagliata convivenza tra istituzioni e cittadini, la proposta possa servire a meglio coinvolgere quest'ultimi nel processo democratico-istituzionale.

Per permettere l'adozione del sistema di votazione con varianti nell'ambito della revisione totale della Costituzione occorre procedere ad una modifica della vigente Costituzione cantonale, attraverso una revisione parziale, inserendo in particolare un nuovo articolo 53 bis del seguente tenore:

"Il progetto di riforma totale o parziale può contenere delle varianti sulle quali il popolo è chiamato a pronunciarsi."

Inoltre la completazione dell'art. 58 con un secondo capoverso che recita:

"Le condizioni di cui al precedente capoverso sono pure applicabili alle votazioni su varianti previste dall'art. 53 bis".

Con la formulazione che precede è implicito che la votazione con varianti può essere proposta da chi elabora il progetto di revisione.

Occorre ancora osservare, per una corretta interpretazione e applicazione della norma citata in fieri, che le varianti, sebbene oggetto di una votazione particolare, sono parte del progetto di revisione totale o parziale.

Con la decisione sulle varianti si stabilisce pertanto il contenuto della futura Costituzione, con la riserva beninteso dell'accettazione della riforma. Ricordando che in considerazione del principio dell'unità di materia espressamente sancito dal diritto cantonale il nuovo art. 53 bis e la completazione dell'art. 58 saranno posti in votazione popolare con un'unica domanda, proponiamo al Parlamento e ai cittadini l'approvazione della riforma costituzionale allegata.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Buffi
p.o. Il Cancelliere, A. Crivelli

Progetto di

Revisione parziale della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830, riordinata il 29 ottobre 1967

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino,

visto il messaggio 17 novembre 1993 n. 4185 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La Costituzione cantonale del 4 luglio 1830, riordinata il 29 ottobre 1967, è modificata come segue:

Art. 53 bis (nuovo)

Il progetto di riforma totale o parziale può contenere delle varianti sulle quali il popolo è chiamato a pronunciarsi.

Art. 58 cpv. 2 (nuovo)

²Le condizioni di cui al precedente capoverso sono pure applicabili alle votazioni su varianti previste dall'art. 53 bis.

II.

La presente revisione parziale della Costituzione cantonale, ottenuta la sua accettazione da parte del popolo, entra in vigore con la pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.