

RITIRATO

4238
ISTITUZIONI

ris. CdS 13.1.1998 n. 87

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 20 aprile 1994

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.

2. 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.

Si è visto che sia la revisione totale sia quella parziale delle Costituzioni cantonali devono essere obbligatoriamente sottoposte al voto del popolo. A questo riguardo ci si può chiedere se la formulazione dell'art. 6 cpv. 2 lett. c della Costituzione federale comporti l'esigenza della maggioranza assoluta dei cittadini aventi diritto di voto oppure della sola maggioranza assoluta dei votanti; secondo la prassi dominante si può affermare che basta la maggioranza assoluta dei votanti (V. Häfelin / W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Auflage, Zurigo 1993). In questo senso vanno tutte le regolamentazioni cantonali. Nel nostro Cantone fa stato a questo riguardo l'art. 58 secondo cui,

"La Costituzione cantonale non può essere riformata né parzialmente né totalmente se non con la maggioranza assoluta dei cittadini che hanno preso parte alla votazione, non tenendo calcolo delle schede bianche e di quelle nulle".

3. 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.

In questo modo viene sensibilmente migliorata la partecipazione del popolo per l'adozione di decisioni importanti non limitando le sue facoltà alla semplice accettazione o no dell'intera proposta.

4. 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.

5. Il modello proposto

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

Le domande poste ai votanti devono essere formulate in modo semplice e chiaro, cosicché vi si possa se del caso rispondere con un "sì" o con un "no". Inoltre la procedura di voto deve tener conto anche dei compiti dei partiti e dei gruppi impegnati nella campagna: il votante deve poter riconoscere facilmente il tenore e la portata delle loro parole d'ordine.

Per soddisfare queste esigenze di trasparenza e per garantire un'espressione libera e inalterata della volontà politica è indispensabile che i cittadini abbiano "una possibilità di differenziazione corrispondente al numero delle alternative proposte" (cfr. DTF 90 I 73; Hans Huber: Die Formulierung der Abstimmungsfragen bei Eventualabstimmungen gemäss Art. 30 Abs 2 die Zürcher Kantonsverfassung. Parere giuridico in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 77 (1976), p. 179 n. 3 e 4).

Tenendo conto di queste esigenze appare indispensabile limitare a due al massimo le varianti che possono essere sottoposte al voto del popolo, se del caso, accompagnate dalla possibilità di optare per lo status quo.

Anche la procedura di voto va attentamente esaminata e in quest'ambito la soluzione adottata a livello federale per iniziative e controprogetto (cfr. art. 121 bis CF, in vigore dal 5.4.1988) è riconosciuta la migliore.

Si tratta del cosiddetto "sistema Haab" (cfr. Christoph Haab: Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat: Das Verfahren mit bedingten Eventualabstimmung (Doppel-Ja mit Stichfrage) als Lösung des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag, Tesi Zurigo, 1984), che prevede il doppio "sì" e la vo-

tazione eventuale nel caso in cui sia l'iniziativa sia il controprogetto ottengano la maggioranza.

Si tratta di una procedura che risponde adeguatamente alle seguenti esigenze (cfr. lic.jur. Luzian Odermatt, Das Abstimmungsverfahren bei Grundsatz- und Einzelpunkt abstimmungen, mit oder ohne Varianten, ZBI 3/1991, pag. 93 e segg.):

- consente di esprimere tutti gli ordini di preferenza in un solo turno. Ciò significa che il cittadino può scegliere quali delle tre opzioni (iniziativa, controprogetto, status quo) preferisce, quale sia la seconda e quale sia la peggiore;
- le opzioni sono considerate di pari rango;
- il "sistema Haab" stabilisce che entra in vigore solo la proposta che ottiene la maggioranza assoluta dei voti, in una delle votazioni principali;
- ritenuto che detto sistema considera di pari valore le opzioni e che richiede un solo turno, risultano essere escluse manovre tattiche;
- infine il "sistema Haab" è facile da comprendere e trasparente; oggi appare superata la critica secondo la quale non appare logico rispondere affermativamente a due proposte che si escludono.

In realtà il doppio "sì" caratterizza un'espressione di volontà del tutto logica se si considera che per ogni votazione principale c'è sempre la scelta dello "status quo".

Questi vantaggi del sistema Haab ci hanno indotto a valutare la possibilità di applicarlo, seppure in forma modificata, anche per le votazioni con varianti.

A prima vista ciò non parrebbe possibile, poiché tipica, nel caso di iniziativa e controprogetto, è l'esistenza di due proposte alternative che si contrappongono allo status quo. Nelle votazioni con varianti la situazione si presenta spesso diversa:

- a) 5 o 7 Consiglieri di Stato;
- b) voto ai 18 o ai 17 anni;
- c) istituzione o no di un ente intermedio;
- d) introduzione o no di un Ombudsmann;
- e) diritto di voto agli stranieri residenti.

Il sistema Haab non può essere automaticamente applicato a queste votazioni; dallo stesso si possono però trarre importanti criteri che consentono di operare anche con le votazioni con varianti.

5.1 Votazioni di principio con varianti

Le votazioni di principio sono caratterizzate dal fatto che conducono sì ad un risultato vincolante, ma non abrogano direttamente lo status quo (cfr. Jörg Paul Müller / Peter Saladin, Das Problem der Konsultativabstimmung in Schweizerischen Recht, in: Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979, p. 405 e segg. e 419 e segg.).

Gli elettori si trovano di fatto in una situazione in cui mettono in relazione il principio con lo status quo. Nel caso in

cui nell'ambito di una votazione di principio vengono presentate due varianti relative alla portata di detto principio, ci si trova praticamente nella stessa situazione della decisione su iniziativa e controprogetto. Come risulta dal seguente esempio gli elettori possono scegliere tra le tre opzioni: variante 1, variante 2, status quo.

ESEMPIO 1 Caso dell'introduzione di un Ombudsmann

Votazione con due varianti opposte al diritto vigente

1.1 Volete che venga introdotto un Ombudsmann che si occupi solo delle autorità cantonali?

1.2 Volete che venga introdotto un Ombudsmann che si occupi delle autorità cantonale e comunali?

2. Nel caso in cui entrambe le varianti vengano accettate dalla maggioranza del popolo:
Secondo quale variante deve essere introdotto l'Ombudsmann (inserire una crocetta nella variante preferita):

Variante 1
(Ombudsmann solo per autorità cantonale)

oppure

Variante 2?
(Ombudsmann per autorità cantonale e comunali)

Per le domande 1.1 e 1.2 è ammesso il doppio Sì e il doppio No.
Per la domanda 2 deve essere inserita la crocetta solo per una variante.

E' fuori dubbio che questo sistema può essere applicato per le revisioni parziali della Costituzione. Lo stesso è però ugualmente utilizzabile nel caso di revisione totale, poiché il principio dell'Ombudsmann non può influenzare in alcun modo il testo costituzionale e quindi può essere eliminato senza problemi, evitando la caduta dell'intero progetto.

5.2 Votazioni su singoli aspetti

Le votazioni su singoli aspetti sono caratterizzate dal fatto che il popolo si pronuncia su di una sola norma. Quest'ultima può essere posta in votazione senza alternative o con varianti. Una votazione su un singolo punto senza alternative è però ammissibile solo se lo stesso può essere eliminato dalla proposta senza problema.

ESEMPIO 2 Caso del diritto di voto agli stranieri residenti Votazione senza variante

Volete accettare l'art. che introduce
il diritto di voto agli stranieri?

Alla domanda si risponde con un "sì" o
con un "no".

Vi può infine essere il caso in cui un singolo punto deve necessariamente essere regolato (es. numero Consiglieri di Stato, diritto di voto). Occorre allora prevedere le due varianti e obbligare i cittadini ad esprimere la loro preferenza per una delle due.

ESEMPIO 3 Caso del diritto di voto Votazione con variante (preferenza obbligatoria)

Circa la domanda sul diritto di voto vengono sottoposte le seguenti due varianti. Quale preferite (inserire la crocetta per la variante preferita)?

Diritto di voto a 18 anni
(situazione attuale)

oppure

Diritto di voto a 17 anni

Per questa domanda può solo essere crociata una variante; con due crocette si ritiene che non è stato risposto alla domanda.

Gli esempi 2 e 3 dimostrano che le proposte possono essere inserite in una revisione parziale e in una revisione totale della Costituzione. In quest'ultimo caso il no del popolo all'introduzione del voto agli stranieri oppure del diritto di voto a 17 anni non farebbe cadere la proposta di revisione totale.

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

Nel caso in cui (revisione totale) 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).

Riteniamo giustificato estendere la possibilità di partecipazione dei cittadini alla determinazione del volto definitivo della Costituzione cantonale.

Infatti, stabilire la volontà popolare in modo differenziato su aspetti controversi, significa incrementare il principio basilare della democrazia diretta. L'unica condizione è che la volontà popolare possa essere accettata in forma corretta e trasparente.

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.

6. 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).

7. 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 e le decisioni sulle varianti. Non v'è dubbio che in un'epoca di sofferta 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 su questioni di principio o su singoli oggetti al massimo due varianti sulle quali il popolo è chiamato a pronunciarsi".

Sono da intendersi due varianti oltre alla possibilità di scelta dello status quo nell'ambito delle revisioni parziali.

Inoltre la completazione dell'art. 58 con il seguente nuovo capoverso che recita:

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

Tenuto conto delle considerazioni svolte al punto 5 riteniamo che le disposizioni più precise riguardanti la procedura per sottoporre al popolo proposte di varianti in materia costituzionale potrebbero essere del seguente tenore.

- *"Nel caso di votazione con due varianti opposte al diritto vigente ogni votante deve poter dichiarare senza riserva:
a) se preferisce la prima variante rispetto al diritto vigente;
b) se preferisce la seconda variante rispetto al diritto vigente;
c) quale delle due varianti dovrà entrare in vigore nel caso in cui il popolo le abbia preferite entrambe al diritto vigente.*

Se risultano accettate le due varianti è determinante l'esito della terza domanda; entrerà in vigore il testo che ha raccolto il maggior numero di voti del popolo".

- *"Nel caso di votazione con due varianti, una delle quali deve far parte del contenuto della Costituzione, entra in vigore quella che ha raccolto il maggior numero di voti del popolo".*

Non consideriamo pur tuttavia che simili disposizioni possano essere considerate di rango costituzionale; spetterà al legislatore stabilire le modalità con le quali le proposte di variante possano essere sottoposte al voto del popolo.

Con la formulazione che precede (art. 53 bis e art. 58 cpv. 2) 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, R. Respini
p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

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 20 aprile 1994 n. 4238 del Consiglio di Stato

decreta:

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 su questioni di principio o su singoli oggetti al massimo due varianti sulle quali il popolo è chiamato a pronunciarsi.

Art. 58 (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.