

Messaggio 2789

Concernente la sospensione dell'entrata in vigore di alcune norme della legge sull'assistenza sociopsichiatrica

Onorevoli signori,
Presidente e Consiglieri,

in data 26 gennaio 1983 codesto Gran Consiglio approvava il disegno di legge sull' assistenza sociopsichiatrica (LASP). La legge citata veniva pubblicata sul F.U.N.10 del 4 febbraio 1983. Contro la stessa non è stato promosso referendum; formalmente però non è ancora entrata in vigore, perché l' art. 69 LASP ha riservato la competenza di fissarne la data al Consiglio di Stato, che non vi ha ancora provveduto. Durante i dibattiti che hanno preceduto l' adozione del citato testo di legge si era auspicata una sollecita attuazione delle diverse disposizioni legali di questa importante riforma. Il Consiglio di Stato, pur intenzionato a dare seguito alle più che giustificate sollecitazioni, non ha potuto fare a meno di riservare la dovuta attenzione a un intervento del Dipartimento dell' Interno, che in un rapporto del 9 maggio 1983 segnalava taluni inconvenienti che potevano sorgere al momento di applicare le modifiche introdotte con la LASP alla legge sull' esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni del 23 febbraio 1954 (LVE).

La novella legislativa introduce infatti e disciplina il principio e l' esercizio del diritto di voto alle persone tutelate dalla LASP, anche se malate di mente o interdette (art. 46, 47, 48); proponendo di conseguenza l' abrogazione del vigente art. 7 della LVE (art. 67 primo passo), che disciplina gli unici casi di esclusione dal diritto di voto, ossia quelli dell' interdetto per infermità o debolezza mentale ai sensi dell' art. 369 del Codice civile svizzero.

D' altra parte, per tener conto di questa situazione, si prevede pure (cfr. art. 68 LASP) l' aggiunta di un cpv. all' art. 23 LVE del seguente tenore:

"E' considerata residenza ai sensi della presente legge anche la permanenza in un ospedale, in un carcere, in un ricovero o istituto analogo o in una UTR istituita dalla legge sull' assistenza sociopsichiatrica."

e di un art. 47 a, che stabilisce:

"Il Municipio di ogni Comune nel cui comprensorio è sito un istituto ai sensi dell' art. 23 cpv. 2 deve istituire un ufficio elettorale presso l' istituto stesso. Il presidente dell' ufficio elettorale ed il responsabile dell' istituto organizzano le modalità di esercizio del voto a seconda della peculiarità delle caratteristiche degli ospiti. Previa autorizzazione del Consiglio di Stato si può prescindere dalle prescrizioni di cui all' art. 58."

Le perplessità e le preoccupazioni dipartimentali, condivise dallo scrivente Consiglio, sono di varia natura.

Intanto, si deve ammettere che dal profilo formale le modifiche relative ai diritti politici andavano proposte nell' ambito di un discorso più generale, di revisione delle leggi elettorali vigenti; revisione che meglio può considerare aspetti giuridici e tecnici di facilitazione ed estensione dell' esercizio del diritto di voto. Probabilmente, in sede di elaborazione, di discussione e di adozione della LASP l' attenzione è stata riservata esclusivamente alla materia sociopsichiatrica propriamente detta e solo marginalmente è stato trattato l' aspetto assai problematico ora riproposto.

E' a tutti noto che da tempo e da più parti si sono alzate voci intese a risolvere l' annoso problema di coloro che pur essendo cittadini attivi sono impediti per più ragioni di esercitare il diritto di voto.

In questo senso l' art. 6 della legge federale sui diritti politici richiama i Cantoni a introdurre soluzioni che permettano all' invalido o chi ne è impedito per altre ragioni di esercitare adeguatamente il proprio voto.

A seguito di diversi atti parlamentari e per tener conto di queste esigenze e di altre non strettamente legate al tema in discussione, il Consiglio di Stato ha recentemente costituito un gruppo di lavoro per lo studio della riforma delle leggi elettorali. Passando all' esame delle singole disposizioni suscettibili di essere sospese e attentamente riconsiderate in appropriata sede, le norme che più di tutte devono far riflettere sono quelle che sovvertono il principio dell' abrogando art. 7 LVE, ossia gli art. 46, 47, 48 LASP.

Attualmente, chi è infermo o debole di mente al punto di dover essere interdetto è privato dell' esercizio dei diritti civili, poiché non ha la capacità minima per comprendere la portata dei diritti politici.

In altre parole, si può dire che chi è privato dell' esercizio dei diritti civili perché interdetto per i motivi stabiliti dall' art. 369 CCS non può neppure esercitare i diritti politici.

La legge sull' assistenza sociopsichiatrica, invece, presume che tutte le persone tutelate dalla legge sono politicamente capaci, salvo nel caso in cui sia provata la loro incapacità di comprendere il significato e la portata del voto. Questo indirizzo si riallaccia a dettami del Consiglio d' Europa e a pareri dottrinali di studiosi svizzeri e stranieri citati nel Messaggio accompagnante la LASP.

L' orientamento, teoricamente interessante e stimolante, non deve però far perdere di vista la portata pratica di tale innovazione, che tende tra l' altro a dissociare la capacità di discernimento ai fini dei diritti civili da quella ai fini dei diritti politici.

Essendo il concetto di capacità di discernimento di natura filosofica e giuridica e non di natura medica, appare problematica l' intenzione sancita nell' art. 47 LASP di affidare ad una équipe terapeutica o al direttore del settore la competenza di accertare la incapacità del singolo tutelato di comprendere il significato e la portata del voto.

Del resto, sul piano federale si ritrova una disposizione identica al vigente art. 7 LVE, adattata per l' appunto al momento dell' introduzione della legge federale sui diritti politici, segnatamente dell' art. 2, che esclude il diritto di voto in materia federale a chi è interdetto per infermità o debolezza mentale in conformità dell' art. 369 CCS. Nel rapporto degli esperti per la revisione della costituzione federale (1977 pag. 131 in calce a 132) si legge che la commissione desidera che tale disposizione venga codificata a livello costituzionale (cfr. art. 57 p. 2 CF) e avverte che negli altri casi di tutela e in ogni altra circostanza la privazione del diritto di voto non sarà ammessa.

Appare quindi opportuno un ripensamento sulla portata di questa estensione del diritto di voto, tra l' altro parziale, poiché limitata alla materia cantonale e locale.

Ma a prescindere da questa prima constatazione, occorre rilevare che al legislatore sono probabilmente sfuggite le conseguenze pratiche delle disposizioni aggiuntive alla LVE.

L' intenzione del legislatore era di garantire alle persone impedite di esprimere il voto nel Comune di domicilio l' esercizio di questo diritto presso il luogo di residenza (casa di cura, ricovero, penitenziario ecc.). Perciò appariva giustificato il riferimento al concetto di residenza espresso dall' art. 23 LVE e l' aggiunta di un cpv. 2 che specifichi l' estensione del concetto di residenza anche a questi casi. La soluzione doveva valere per ogni tipo di votazione ed elezione.

Il rinvio al cpv. 1 dell' art. 23 LVE non risulta completo, perché questa disposizione stabilisce chiaramente che la facoltà di esercitare il diritto di voto nel Comune in cui si giustifica di risiedere è ammesso unicamente per le votazioni o elezioni cantonali a circondario unico o di votazioni o elezioni federali. D' altra parte, la modifica introdotta dalla LASP non risolve la situazione di coloro, e solo la maggioranza, che non risiedono negli istituti menzionati dall' art. 23 cpv. 2 LVE e non sono in grado di recarsi presso l' ufficio elettorale del loro Comune (anziani, invalidi che vivono nel loro domicilio).

A prescindere da queste considerazioni, occorre però chiedersi se l' estensione del concetto di residenza e l' introduzione di un domicilio politico particolare per i casi previsti dal cpv. 2 dell' art. 23 non si ponga in urto con la lettera e lo spirito degli art. 14 e 15 Costituzione cantonale.

Ma anche l' aspetto organizzativo risulta abbastanza problematico e di non facile attuazione.

Soprattutto per le elezioni cantonali, che prevedono un sistema di voto e di spoglio semiautomatizzato e centralizzato, la creazione di uffici elettorali presso i diversi istituti presuppone una serie di misure organizzative, tecniche e cautelative non indifferenti.

Le considerazioni che precedono, forzatamente sintetiche, ma esaustive per gli interrogativi che si pongono in caso di attuazione della novella legislativa, portano alle seguenti constatazioni:

- che la presunzione della capacità di discernimento per i diritti politici contrasta con l' incapacità di discernimento per i diritti civili;
- che gli interdetti per infermità o debolezza mentale ai sensi dell' art. 369 CCS avrebbero il diritto di voto attivo e passivo (quindi anche di essere eletti ad una carica pubblica) unicamente in materia cantonale e locale e, se ospiti di case di cura ecc. non situate nel Comune di domicilio, nella misura in cui si tratta di votazione a circondario unico;
- che l' esercizio del voto nel Comune di residenza, ossia del luogo in cui si trova il carcere, la casa di cura ecc., è limitato alle votazioni o elezioni federali e cantonali a circondario unico: sono pertanto escluse le elezioni e le votazioni comunali;
- che in ogni caso non beneficiano della modifica gli anziani, gli invalidi e altre persone che risiedono nel

Comune di voto, impossibilitati a recarsi a votare presso l' ufficio elettorale;

- che per gli ospiti di case di cura ecc., non tutelati dalla LASP per le votazioni ed elezioni federali, la legislazione federale ammette già il voto per corrispondenza;
- che l' organizzazione di uno scrutinio per gli ospiti di case di cura ecc., soprattutto degli utenti dell' UTR, risulta complessa e delicata se riferita alle garanzie della segretezza del voto vista anche la diversità dei sistemi di voto e di spoglio conosciuti nel nostro Cantone;

Da quanto precede risulta quindi che tali modifiche:

- non risolvono il problema di chi oggi è impedito di esprimere il voto;
- si applicano per buona parte delle occasioni nei casi dove già si conoscono facilitazioni di voto più semplici, pratiche e collaudate;
- creano difficoltà organizzative per la preparazione delle consultazioni a dipendenza dei diversi sistemi di voto esistenti, introducendo ulteriori complicazioni a un sistema di voto e di spoglio già di per sé difficili da gestire in funzione di un garantismo a prima vista eccessivo, ma in fondo necessario nel contesto ticinese.

E' quindi preferibile che la soluzione venga trovata nell' ambito della riforma delle leggi elettorali. Di fronte a queste considerazioni, il Consiglio di Stato ha studiato l' iter da seguire per tener conto degli inconvenienti esposti in precedenza, senza con ciò procrastinare ulteriormente l' entrata in vigore della legge sull' assistenza sociopsichiatrica.

Sembra da escludere l' ipotesi di mettere in vigore la legge così come adottata dal Gran Consiglio, lasciando al regolamento il compito di precisare i modi di attuazione della legge e quindi delle disposizioni in materia di diritti politici. Il regolamento di applicazione deve rispettare la legge e non può quindi modificare la situazione da essa creata.

La soluzione non può essere altro che quella di soprassedere all' attuazione delle disposizioni che concernono il diritto di voto per rispondere all' esigenza di un opportuno ripensamento delle norme in fieri in questo preciso ambito. E' comunque da escludere che il Consiglio di Stato possa autonomamente decretare l' entrata in vigore della legge sull' assistenza sociopsichiatrica, tenendo in sospeso le disposizioni che concernono il diritto di voto.

E' infatti utile ricordare la distinzione tra accettazione di un norma o una serie di norme da parte dell' organo competente e la loro entrata in vigore; atto quest' ultimo che determina gli effetti giuridici della norma, vincolanti per i suoi destinatari.

Come si sa, non sempre l' accettazione e l' entrata in vigore coincidono. Di regola, il diritto cantonale, e spesso la singola legge, stabilisce il momento dell' entrata in vigore delle norme approvate dall' organo competente ad emanarle.

Solitamente tale incarico è affidato al Parlamento oppure all' Esecutivo. E' il caso dell' art.69 LASP che delega tale competenza al Consiglio di Stato. Non si può invece dedurre da questa delega una competenza più ampia; in particolare quella di decidere soltanto una parziale entrata in vigore della legge. E' vero che dottrina e prassi amministrativa prevedono il caso dell' entrata in vigore articolata di singole leggi con la possibilità, ammessa con riserva da diversi autori tra i quali Fleiner, di delegare tale competenza in questa materia anche all' Esecutivo (vigenza articolata: cfr. M. Borghi il diritto amministrativo intertemporale in Società svizzera dei giuristi, rapporti e comunicazioni 4/83 pag. 442e autori ivi citati). Si tratta però di casi in cui già la legge prevede queste modalità di vigenza ed efficacia di singole norme scaglionate nel tempo per motivi pertinenti, di vario ordine. Nel nostro caso, la delega al Consiglio di Stato ha un carattere prettamente temporale, per concedere all' Autorità il tempo necessario di adottare tutte le misure atte a rendere operativa la legge. Non può invece riferirsi al merito, al contenuto delle norme, essendo contrario al principio del parallelismo della forme e quindi di legalità.

Per queste ragioni può essere soltanto l' organo che ha adottato la legge a decretare la competenza del Consiglio di Stato a differire l' entrata in vigore di determinati articoli.

Di conseguenza, preso atto di queste esigenze formali e vista la necessità di ulteriormente approfondire le proposte innovative e abrogative contenute nella LASP, e nel contempo permettere l' entrata in vigore della legge, il Consiglio di Stato chiede con il presente messaggio illustrativo, al Gran Consiglio di approvare l' allegata modifica.

A titolo informativo si segnala che le Linee direttive 1983-1987 annunciano la probabile presentazione della riforma delle leggi elettorali entro il 1985. A questo scopo il Consiglio di Stato ha già provveduto a designare

una commissione interdipartimentale che si occupi della prevista riforma.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, F. Caccia

Il Cancelliere, A. Crivelli

Disegno di

LEGGE

sull' assistenza sociopsichiatrica del 26 gennaio 1983; modificazione

**Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino**

- visto il messaggio 15 febbraio 1984 n. 2789 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

La legge sull' assistenza sociopsichiatrica del 26 gennaio 1983 è modificata come segue:

Art. 69 cpv. 2

2 Il Consiglio di Stato fissa la data dell' entrata in vigore. Esso può differire l' entrata in vigore degli articoli 46, 47, 48, 67 (primo passo) e 68.

Articolo 2

Decorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, la presente modificazione è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.