

Messaggio 3387

Concernente la modificazione delle leggi elettorali (legge sul diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni del 23 febbraio 1954 e legge sulle elezioni politiche del 30 ottobre 1958)

Onorevoli signori,
Presidente e Consiglieri,

con mozione 18 maggio 1987 l' on. Antonio Cavadini per il gruppo PLR chiedeva la pubblicazione dei dati relativi al panachage per ciascun candidato all' elezione del Consiglio di Stato sui risultati complessivi del Cantone, analogamente a quanto deciso nel 1979 dall' allora Governo ad elezione avvenuta.

La presentazione dell' atto parlamentare citato determinò il Consiglio di Stato a chiedere una perizia giuridica al Giudice federale Fulvio Antognini, per sapere in particolare se sussisteva la base legale sufficiente per procedere ad una elaborazione di dati supplementari e alla loro pubblicazione.

Prendendo lo spunto dalla risposta consegnata il 3 giugno u.s. dal perito, lo scrivente Consiglio aveva dato evasione alla mozione con un rapporto che riassumeva il contenuto e le conclusioni della perizia, riservandosi di riprendere la questione della pubblicazione di dati supplementari nell' ambito della riforma delle leggi elettorali.

Nel frattempo l' on. Antonio Cavadini per il gruppo PLR ha presentato un' iniziativa parlamentare nella forma generica che chiede la pubblicazione dei dati di panachage per le elezioni cantonali dal 1983 al 1987 come già avvenuto per le elezioni del 1979, riallacciandosi alla perizia Antognini.

Il Consiglio di Stato, riferendosi anche all' atto parlamentare citato, è dell' avviso che vi siano sufficienti ragioni per anticipare la soluzione della pubblicazione dei dati di panachage rispetto alla prospettata riforma delle leggi elettorali.

In particolare che tale pubblicazione, se dovesse essere decisa, dovrebbe poter essere effettuata in un periodo ancora sufficientemente distante dalle scadenze elettorali del 1991. Per cui ha ritenuto opportuno sottoporre all' attenzione di codesto Consiglio il presente messaggio.

Come detto il documento del perito giudica possibile, previa la necessaria base legale e nel rispetto del principio del segreto del voto sancito dall' art. 15 Cost. cant., pubblicare i dati delle elezioni che vadano oltre a quelli fin qui pubblicati dall' ufficio cantonale di accertamento.

I emozionanti sostenevano che vi fossero ragioni politiche, tecniche e statistiche oltre ad esigenze di chiarezza e trasparenza, sufficienti per ottenere la pubblicazione di quei dati, argomento puntualmente ripreso dall' iniziativa.

Il Consiglio di Stato ha attentamente considerato le autorevoli, chiare e motivate argomentazioni giuridiche illustrate dal perito, confrontandole con le comprensibili ragioni che hanno determinato la postulata modifica legislativa.

Ha prestato particolare attenzione ai continui, puntuali richiami del giudice Antognini sui limiti consentiti alla pubblicazione dei dati supplementari dal dettame costituzionale della segretezza del voto, e alle conclusioni che riproduciamo e che, giustamente interpretate, permettano di stabilire la portata e i limiti della modifica della legge proposta:

a) Il legislatore cantonale è teso a pubblicare i dati necessari che consentano al cittadino di impugnare con conoscenza di causa il risultato dell' elezione. L' attuale legislazione adempie tale precetto.

b) Il legislativo cantonale è libero di disporre la pubblicazione di un numero di dati maggiore, a condizione di rispettare il segreto del voto e di non favorire o facilitare il controllo o altre manovre.

c) Una base legale dev' essere creata a tal fine.

d) La competenza per la pubblicazione di tali dati supplementari dovrebbe esser conferita per le elezioni cantonali, all' Ufficio cantonale di accertamento, per quelle comunali, agli Uffici cantonali di spoglio. Tale competenza può essere fondata sia rivedendo le disposizioni attuali sulle attribuzioni di queste due autorità, sia inserendo nella legge una nuova disposizione particolare.

e) A tali norme potrebbe lecitamente esser conferito effetto retroattivo, sì da consentire la pubblicazione dei dati delle elezioni cantonali 1987, eventualmente delle elezioni comunali 1988.

f) A mio avviso, è opportuno scegliere identici criteri per la pubblicazione dei dati delle elezioni cantonali e di quelli delle elezioni comunali.

g) Dal punto di vista del contenuto non sussistono, a mio parere, obiezioni:
- all' indicazione del numero delle schede variate e invariate e di quelle contenenti panachage, con riferimento non solo al totale delle schede, ma anche a quelle di ogni gruppo. Per le elezioni cantonali, è consigliabile, ma non imposto, di limitarsi ai risultati conseguiti nell' intero Cantone;
- con qualche esitazione, all' indicazione del numero dei voti che ogni gruppo ha dato all' insieme degli altri gruppi.

h) Indicazioni ulteriori (specifica del numero dei voti dati da un gruppo ad ognuno degli altri, rispettivamente ai singoli candidati) sono da proscrivere, in quanto comportano rischio per la tutela della segretezza del voto".

Evidentemente le conclusioni g) e h) sono un corollario della conclusione f). Se infatti si dovessero assumere criteri identici per la pubblicazione dei dati delle elezioni cantonali e comunali, allora "ulteriori indicazioni (specifiche del numero di voti date da un gruppo a ognuno degli altri, rispettivamente ai singoli candidati)" - come avvenuto nel 1979 - (comporterebbero rischio per la tutela della segretezza del voto).
Pubblicare i voti attribuiti da un gruppo a ognuno degli altri e ai singoli candidati potrebbe compromettere la segretezza del voto in un piccolo comune, non certo se l' accertamento viene fatto solo a livello cantonale.
In effetti i dati pubblicati nel '79 non compromettevano nessuna segretezza del voto personale.

Questa differenza è colta con precisione dal perito a pag. 32 dove afferma:

"Ciò posto ci si può chiedere, se, in materia di pubblicazione di dati, si debba instaurare un sistema unico per tutte le elezioni politiche, oppure due, l' uno per le cantonali, l' altro per le comunali, tenendo conto delle diverse incidenze della pubblicazione per la tutela del segreto di voto".

Il perito propende per un sistema unico. Si tratta tuttavia di una scelta di opportunità politica e non di carattere giuridico.

Lo scrivente Consiglio reputa che la pubblicazione dei dati di panachage è significativa a livello d' informazione dei partiti e dell' elettore se permette di leggere i flussi tra partiti e tra candidati.

Pertanto - pur rispettando il monito peritale di non scendere oltre il limite del risultato nel circondario unico del Cantone, per non correre il pericolo di violare il vincolo costituzionale della segretezza del voto, che si esplicita in particolare nello spoglio cantonale - si è inteso proporre una modifica di legge che assicuri la pubblicazione dei dati di "panachage" come avvenuta nel 1979, del resto auspicata dai mozionanti, limitatamente all' elezione del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio.

D' altra parte, oltre ai rischi più sopra ricordati, la disponibilità dei dati di "panachage" per le elezioni comunali si scontrerebbe con il fatto che per quest' ultime la confrontabilità dei dati anche solo a livello cantonale è difficile, se non impossibile, data la presenza di liste con intestazioni particolari, interpreti della multiforme realtà comunale del nostro Cantone.

E' sufficiente richiamare il lungo elenco pubblicato da Eros Ratti nel suo I° volume (Il Comune) a pag. 107 per sincerarsene.

Il testo che vi sottoponiamo per approvazione completa il vigente art. 86 LVE, che stabilisce le competenze dell' ufficio cantonale d' accertamento, precisando quali sono i dati da pubblicare per tutte le votazioni ed elezioni. In questo modo si colma una lacuna, rendendo chiarezza e sicurezza in materia, con la particolarità dell' elezione del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio.

A questo punto è opportuno spendere qualche parola in merito alla retroattività della modifica proposta, per permettere la pubblicazione dei dati delle elezioni trascorse. Nella mozione si chiedeva che ciò avvenisse per le elezioni cantonali del 1983 e del 1987.

Le condizioni per la pubblicazione dei dati richiesti sono:

- 1) la disponibilità del materiale di voto;
- 2) la necessaria base legale.

Per quanto concerne la prima condizione il Consiglio di Stato conferma che è soddisfatta. Infatti come già evidenziato nel rapporto che accompagna la perizia Antognini, sono ancora disponibili su nastro magnetico i dati delle elezioni cantonali relativi agli anni 1979, 1983 e 1987 oltre quelle delle elezioni comunali del 1980, 1984 e 1988.

In merito alla base legale, è opportuno richiamare le considerazioni espresse dal perito nel suo rapporto alle pag. 35-37.

La retroattività, per costante giurisprudenza del Tribunale federale, soggiace alle seguenti cinque condizioni cumulative:

- che sia espressamente prevista in una legge;
- che sia limitata nel tempo;
- che sia giustificata da motivi pertinenti;
- che non leda il precetto dell' eguaglianza;
- che rispetti i diritti acquisiti.

Per le elezioni cantonali del 1987, così si esprime il perito, tali condizioni risultano ossequiate. Semplicemente occorrerà conferire l' effetto retroattivo alla modifica di legge proposta. Siamo dell' opinione che anche per i dati del 1983 non vi siano impedimenti giuridici alla retroattività.

A ragion veduta, anche le riserve espresse dal Consiglio di Stato sui limiti temporali di una pubblicazione retroattiva in sede di rapporto sulla citata mozione Cavadini, risultano superate dall' interesse a pubblicare i dati dell' 83, per completare quelli già disponibili del '79 ed avere così un quadro globale dell' evoluzione e degli effetti del "panache" nell' ultimo decennio. Nemmeno risulterebbero lesi diritti di particolari.

La modifica legislativa proposta solleva un altro importante aspetto che merita di essere considerato e in questa sede definitivamente risolto: il destino del materiale di voto.

Con l' introduzione dello spoglio meccanizzato delle schede di voto per le elezioni politiche infatti, oltre alle buste e alle schede contenute nelle apposite cassette, si dispone dei supporti magnetici con i dati registrati delle singole votazioni (elezioni cantonali e comunali).

Le disposizioni sulla conservazione e sulla distruzione del materiale di voto sono contenute nella LVE, art. 99-101, LEP, art. 8 e RALVE, art. 39.

La lettura e il confronto delle citate norme non offrono un' immagine di chiarezza e di coerenza logica delle modalità di conservazione e di distruzione del materiale. I diversi riferimenti ai termini per la distruzione del materiale di voto e alle competenze lo dimostrano.

Questa situazione ha determinato insicurezza e qualche perplessità sapendo che, pur avvenendo da una parte la distruzione fisica delle buste e delle schede, dall' altra risultano ancora disponibili, come rilevato in precedenza, i supporti magnetici delle elezioni cantonali e comunali dal 1979 ad oggi; e ciò in virtù di un principio secondo cui i dati informatici non si distruggono.

In merito e a giustificazione dell' esistenza di questi dati va detto che fino alle elezioni cantonali del 1987 essi servivano alla preparazione dei programmi delle elezioni

successive: (cfr. risposta 7 febbraio 1984 a una interrogazione dell' on. M. Ghioldi-Schweizer) condizione oggi tecnicamente superata.

Si vuole approfittare dell' occasione per rimediare alle lacune e divergenze di testi riscontrate, codificando altresì nella legge il principio di conservare i dati delle elezioni cantonali registrate su nastri magnetici per una loro utilizzazione a scopo storico-statistico.

L' autorizzazione verrebbe concessa dal Consiglio di Stato purché venga dimostrato il tenore scientifico dell' utilizzazione dei dati conservati e che una loro elaborazione non permetta la ricostruzione dell' espressione del voto del singolo cittadino.

Il Consiglio di Stato, tenuto conto di quanto precede, vi propone per approvazione il seguente decreto legislativo. Non appena ottenuto il consenso, verrà dato incarico al Centro cantonale d' informatica di procedere all' elaborazione dei dati previsti dalla modifica di legge per la relativa pubblicazione.

Conformandosi alle conclusioni del perito (cfr. pag. 64 pt. 4 d), spetterà all' ufficio cantonale di accertamento, che ha stabilito e proclamato i risultati lo scorso 5 aprile 1987, pubblicare i dati supplementari, codificati nel modificato art. 86 LVE.

Il medesimo ufficio, grazie alla norma transitoria espressamente prevista, sarà pure legittimato a pubblicare i dati supplementari relativi alle elezioni del 1983. Prima di concludere, il Consiglio di Stato ritiene di dover pubblicamente ringraziare il Giudice federale Fulvio Antognini che ha voluto dimostrare il proprio attaccamento al Cantone consegnando, a titolo grazioso, l' interessante e stimolante perizia.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, C. Generali

Il Cancelliere, A. Crivelli

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente la modificazione delle leggi elettorali (legge sul diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni del 23 febbraio 1954 e legge sulle elezioni politiche del 30 ottobre 1958)

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 15 novembre 1988 n. 3387 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a:

Articolo 1

La legge sul diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni è così modificata:

Art. 86 cpv. 3 e 4 (nuovi)

3 Per risultati da pubblicare s' intendono:

- a) il numero dei votanti;
- b) il numero delle schede valide, nulle, in bianco e contestate con i motivi;
- c) il numero dei suffragi ottenuti dalle singole liste presentate;
- d) il quoziente elettorale;
- e) il numero dei seggi ottenuti da ciascuna lista;
- f) la graduatoria dei candidati con il numero dei suffragi ottenuti (eletti e non eletti).

4 Nelle elezioni del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato i risultati da pubblicare conseguiti nell' intero Cantone comprendono inoltre:

- a) i dati complessivi delle schede valide, suddivise in schede invariate, variate con preferenze espresse unicamente a candidati della lista prescelta, variate con preferenze espresse anche a candidati di altre liste, variate con preferenze espresse solo a candidati di altre liste;
- b) i dati di cui alla lett. a), suddivisi per ogni lista presentata;
- c) il numero complessivo per ogni lista dei voti preferenziali attribuiti a ogni altra lista, e ricevuti da ogni altra lista;
- d) il numero complessivo per ogni candidato dei voti preferenziali ottenuti dalla propria e da ogni altra lista.

Art. 99

Conservazione del materiale di voto

1. in generale:

Il materiale delle votazioni ed elezioni è trasmesso, a spoglio ultimato, in plico sigillato al Dipartimento competente per la custodia.

art. 100

2. In particolare

Il materiale delle votazioni comunali, delle elezioni complementari comunali e di quella del Sindaco è custodito dal Municipio.

In caso di ricorso, il materiale è messo a disposizione del Consiglio di Stato ed inviato a quest' ultimo su richiesta.

Art. 101

Distruzione del materiale

1. principio:

Il materiale di voto è distrutto dopo un mese dalla pubblicazione dei risultati a cura dell' Autorità competente per la custodia, se non sono pendenti ricorsi.

In caso di ricorso, il materiale è distrutto entro un mese dall' intimazione della decisione definitiva.

Prima di procedere alla distruzione del materiale di cui viene tenuto verbale, si deve constatare che il materiale non è stato manomesso.

Art. 101 bis (nuovo)

2. eccezione

I nastri magnetici con i dati memorizzati delle elezioni del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio sono depositati in plico sigillato entro un mese dalla pubblicazione dei risultati presso la Banca dello Stato.

Il loro uso, nel rispetto della segretezza del voto, può essere autorizzato dal Consiglio di Stato per scopi storico-statistici, previa istanza motivata, dopo dieci anni dalla pubblicazione dei risultati.

Articolo 2

La legge sulle elezioni politiche del 30 ottobre 1958 è così modificata:

Art. 8 cpv. 3 - Abrogato

Articolo 3

L' art. 86 cpv. 4 si applica retroattivamente alle elezioni del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio del 17 aprile 1983 e del 5 aprile 1987.

La pubblicazione sarà effettuata dall' ufficio cantonale di accertamento che ha stabilito e proclamato i risultati delle elezioni del 5 aprile 1987.

Articolo 4

Decorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore con la sua pubblicazione.