

Messaggio 3606

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

Le ragioni delle modificazioni proposte tramite il presente messaggio sono riconducibili ad iniziative e perizie che hanno fatto seguito all' elezione per il rinnovo del Consiglio di Stato del 5 aprile 1987.

Ci riferiamo anzitutto alla iniziativa popolare 16 febbraio 1988 per una giusta ripartizione dei seggi nell' elezione del Consiglio di Stato lanciata dal Partito popolare democratico, accettata in votazione dal popolo ticinese il 4 giugno 1989, e alla successiva presentazione di atti parlamentari intesi ad estendere ai Municipi il sistema di elezione del Consiglio di Stato (cfr. l' iniziativa elaborata del Partito socialista ticinese (PST) per una riforma elettorale concernente gli Esecutivi comunali, la mozione del Partito liberale radicale di stessa data per lo studio critico di tutte le discipline elettorali ed in particolare sul tema del panachage e sulla rappresentativa delle minoranze dei consessi comunali; la mozione del Partito socialista unificato del 18.4.1988 concernente le modalità di elezione degli Esecutivi cantonali e comunali).

Un ruolo determinante nel rendere urgente una riforma parziale della legge sulle elezioni politiche lo ha giocato anche la perizia del giudice federale Antognini sull' uso del panachage relativamente alle elezioni delle autorità politiche cantonali e comunali, con note supplementari sull' ordinamento della proporzionale (cfr. RDAT 1988, pag. 303 e segg.) ed in particolare le sue conclusioni sul valore del voto di panachage.

Di questi aspetti e problemi si è occupato il Gruppo di lavoro incaricato dal Consiglio di Stato di studiare ed elaborare un progetto di revisione delle leggi elettorali; Commissione che su esplicito invito dello scrivente Consiglio, dando seguito ai pressanti appelli dei partiti e in considerazione dell' approssimarsi nel 1991 del rinnovo dei poteri cantonali, ha sospeso il suo mandato più generale per approfondire la materia oggetto degli atti ricordati e formulare concrete proposte, esposte nel "rapporto preliminare" del gennaio 1990.

I temi della riforma parziale che sottoponiamo a codesto Gran Consiglio riguardano:

1. il valore del voto di panachage;
2. l' uniformazione delle norme per la nomina del Consiglio di Stato e dei Municipi.

A questi si aggiungono due aspetti che il Consiglio di Stato ha ritenuto indispensabile valutare in questo contesto, tenendo

presente gli auspici da più parti in tal senso formulati:

3. l' introduzione della scheda senza intestazione;
4. l' adozione di misure tecniche e giuridiche per ovviare al considerevole numero di schede nulle nelle elezioni cantonali e comunali;

Da ultimo, si rende necessario l'adattamento della legge alla modifica costituzionale votata dal popolo per l' elezione del Consiglio di Stato.

Le proposte che vengono fatte con questo messaggio, frutto di una consultazione con i partiti di governo durante gli incontri dei mesi di febbraio e marzo scorsi e di un ulteriore approfondimento da parte di questo Consiglio, non rappresentano un pacchetto di misure chiuso, che, in ogni suo punto abbia raccolto unanimi consensi. Ci rendiamo pertanto conto di come sia possibile che in sede parlamentare possano essere riprese e rimesse in discussione posizioni rimaste escluse dalle soluzioni proposte. Posizioni che riguardano in particolare il valore del voto di panachage (1/5 invece di 1/8), l' introduzione delle schede senza intestazione con 5 voti a disposizione e l' applicazione della clausola Cattori anche per le nomine dei Municipi. Le soluzioni esposte sono pertanto delle ipotesi di lavoro sulle quali il Parlamento dovrà operare le scelte definitive .

1. Il valore del voto di panachage

a) L' art. 11 LEP, la sua genesi storica e la sua applicazione

Nelle elezioni politiche (CdS, GC, Costituente Municipi e CC) la formula per il conteggio dei voti e contenuta nella relativa legge del 30.10.58 che così recita:

1 Nelle elezioni disciplinate dalla presente legge devono essere conteggiati:

a) i voti emessi, cioè i suffragi ottenuti dai singoli candidati sulla lista di Gruppo, più quelli preferenziali ottenuti su tale lista, più quelli preferenziali ottenuti su altra lista;

b) i voti non emessi, cioè i suffragi preferenziali spettanti a ogni lista e che non sono stati espressi. Per le liste incomplete, cioè con un numero di candidati inferiore al numero degli eleggendi, ai fini del computo dei voti non emessi viene considerato inoltre, per ogni scheda, il numero dei candidati che non sono stati proposti.

2 A ogni lista si attribuiscono tanti voti quanti sono i voti emessi più il numero dei voti non emessi.

3 Per l' allestimento della graduatoria dei candidati sono attribuiti ad ogni candidato un numero di voti pari al numero delle schede conseguite dal Gruppo cui il candidato medesimo appartiene, oltre ai suffragi preferenziali conseguiti dallo stesso candidato."

La norma testé citata è stata modificata dalla legge del 28

ottobre 1970, per tener conto della volontà di reintrodurre il sistema di voto preferenziale già conosciuto dalla legge del 1954, mantenendo il panachage, ma abolendo il sistema di radiazione (livragazione) delle candidature.

Nel messaggio del Consiglio di Stato tale modifica era stata così commentata:

"L' art. 11 trova una nuova redazione, che riflette il sistema delle preferenze. Alla norma d' ovvia portata (cpv. 2), secondo la quale ad ogni lista si attribuiscono tanti voti quanti sono i voti emessi più il numero dei voti non emessi, si aggiunge quella relativa al conteggio dei voti emessi e non emessi, la quale in sostanza dice da un lato che ogni lista - l' esempio vale per il Consiglio di Stato - comprende 8 voti, cioè i 5 corrispondenti al numero degli eleggendi più 3 preferenze teoriche, e d' altro lato che i voti emessi sono i suffragi ottenuti dai singoli candidati nella lista di Gruppo più quelli preferenziali ottenuti su altre liste; voti non emessi sono poi i voti preferenziali dei quali non si è fatto uso.

Questo criterio è stato scelto perché è il solo che consenta di far quadrare i risultati in sede di spoglio, cioè di controllare l' esattezza delle operazioni di spoglio. Inutile spendere parole ad illustrare l' enorme inconveniente, tale da consentire le più disparate illazioni e contestazioni sui risultati elettorali, che si darebbe ove non fosse possibile far capo a un sistema di controllo dei dati.

Intuitive ragioni psicologiche hanno infine presieduto alla redazione del cpv. 4, che afferma il criterio per cui la graduatoria dei candidati non viene allestita sulla sola scorta dei voti preferenziali, bensì con l' aggiunta d' un numero di voti pari al numero delle schede ottenute da Gruppo cui il singolo candidato appartiene."

Il rapporto commissionale aderiva al testo del Governo Il Gran Consiglio approvava la modifica senza discussioni. Dall' entrata in vigore della norma fino alle ultime elezioni cantonali dell' 87 e comunali dell' 88 la sua applicazione in sede di spoglio non ha creato problemi, né sollevato perplessità; risultando pacifico che l' elettore avesse a disposizione tanti suffragi quanti erano gli eleggibili, con l' aggiunta dei preferenziali. Soluzione che permetteva di dare valore 8 alla scheda per l' elezione del Consiglio di Stato e 110 per l' elezione del Gran Consiglio; senza preoccuparsi del rapporto tra il valore di un voto (1/8 rispettivamente 1/110 di schede) e il numero di seggi da ripartire (5 rispettivamente 90).

b) Il parere critico del giudice Antognini

L' esito dell' elezione per il rinnovo del Consiglio di Stato del 5 aprile 1987 ha rimesso in discussione questa impostazione. A provocare dubbi e reazioni è stata come noto, la perizia 3 giugno 1988 del Giudice federale Fulvio Antognini, richiesto dal Consiglio di Stato di esprimersi con un parere giuridico sulla proponibilità di pubblicazione dei dati di panachage, sollevata da un atto parlamentare dell' on. A. Cavadini per il Gruppo PLRT.

Il perito non si è infatti limitato a proporre la sua opinione sul quesito postogli, ma ha ritenuto opportuno di esporre alcune considerazioni sulla tecnica di elezione secondo il sistema proporzionale, illustrando talune incongruenze dell'ordinamento vigente.

L'occhio critico del perito si è posato sull'art. 11 LEP e sulla sua applicazione.

In sintesi il giudizio del perito Antognini può così essere riassunto:

- il tenore letterale dell'art. 11 LEP risulta chiaro. Ogni scheda è presunta valere non un numero di suffragi pari al numero dei seggi in palio, ma tale numero accresciuto di quello delle preferenze di cui l'elettore dispone, sia che egli ne abbia fatto uso o n. Per il CdS o un Municipio di 5 membri, non 5, ma 8 suffragi, per il GC non 90, ma 110 suffragi;
- la chiarezza del testo letterale non implica che debba essere applicato letteralmente. Riassumendo la giurisprudenza del Tribunale federale in materia, osserva che una norma deve essere interpretata scostandosi dal tenore letterale, quando risulti che quest'ultimo non corrisponde manifestamente al senso ed al fine del disposto, segnatamente quando l'interpretazione uniforme al tenore letterale condurrebbe a risultati che il legislatore non può aver voluto;

- l'art. 11 LEP non può essere applicato secondo il tenore letterale, riposando su una dimenticanza del legislatore, che non ne ha ponderato portata e conseguenze;

- i materiali legislativi, in merito lasciano intendere che la formulazione del vigente art. 11 esprima la volontà di adottare una disposizione tecnica, che consentisse di far quadrare i risultati in sede di spoglio, per permettere di passare dal sistema precedente della cancellatura a quello delle preferenze senza rivoluzionare il sistema (spoglio centralizzato e mantenimento del panachage);

- l'aumento dei suffragi dell'elettore, pari al numero degli eleggendi, con l'aggiunta delle preferenze possibili - esercitate o non - è una semplice funzione tecnica che contrariamente a quanto si pensava determina conseguenze circa il valore del voto di panachage;

- l'assimilazione del non uso di preferenze ai voti non espressi è artificiosa poiché il voto (non emesso) in un sistema di liste prestampate senza cancellature si ha solo nel caso di liste incomplete;

- la determinazione del quoziente elettorale si ha dividendo il totale dei suffragi raccolti da tutte le liste per il numero dei seggi da ripartire, si fonda cioè sul principio che ogni scheda comporta un numero di suffragi pari al numero dei candidati da eleggere.

Nel caso dell'art. 11 LEP; aumentando artificialmente il dividendo (numero dei suffragi ottenuti nel complesso delle liste) e lasciando invariato il divisore perché il suo numero è prescritto dalla Costituzione, si aumenta in proporzione il quoziente, che eccezion fatta per l'elezione del CdS, rappresenta pure il quorum per partecipare alla ripartizione dei seggi;

- l'applicazione letterale introduce inoltre un panachage (al ribasso o con sconto). In un sistema di elezione come quello ticinese della (Parteistimmenkonkurrenz) (concorso di suffragi a candidati di ogni partito) il suffragio dato ad un candidato di

un' altra lista comporta automaticamente la perdita di un suffragio per la lista prescelta dall' elettore ed il guadagno corrispondente di un suffragio per l' altro Gruppo.

Nel nostro caso calcolando ad esempio per il CdS 1/8 invece di 1/5 di scheda il valore del suffragio, la perdita per il Gruppo che ha dato preferenze in numero maggiore di quelle ricevute è ridotta; ma altrettanto ridotto è il successo delle liste beneficiarie del panachage.

Tali conseguenze non si sarebbero verificate se il Parlamento fosse stato consapevole degli effetti dell' applicazione letterale;

- se il panachage a prezzo ribassato è difficilmente conciliabile con il sistema della "Parteistimmenkonkurrenz", a maggior ragione va escluso il panachage "gratuito", cioè la possibilità di dare voti a candidati di liste diverse da quella prescelta, senza che ciò abbia conseguenze per il proprio partito; soluzione criticata dalla dottrina quasi unanime;
- l' art. 11 LEP non può quindi essere applicato nel suo tenore letterale se il legislatore non dovesse provvedere a precisarne in modo trasparente il fine e le conseguenze oppure non dovesse modificare il testo coerentemente con le conseguenze desiderate.

Le considerazioni critiche del perito indicano quindi chiaramente la necessità di provvedere a rimediare alle distorsioni del risultato dell' elezione che il tenore letterale dell' art. 11 LEP potrebbe favorire, contrastando con la sistematica ed i principi della legge e non consentendo il rispetto della volontà effettiva dell' elettore.

c) Valutazione e proposte

Da una prima lettura il parere lascerebbe intendere che la tecnica introdotta dall' art. 11 LEP risulta inconciliabile "con le prescrizioni costituzionale e legali che impongono di determinare il quoziente elettorale dividendo il totale dei suffragi raccolti da tutte le liste insieme per il numero dei seggi da ripartire. Queste disposizioni si fondano manifestamente sul principio che ogni scheda comporta un numero di suffragi pari al numero dei candidati da eleggere (cioè cinque per il Consiglio di Stato, novanta per il Gran Consiglio, ecc.)" (op.cit., pag. 334 n. 18.2.4), aggiungendo inoltre che l' eventuale fissazione di un quorum troppo alto come conseguenza della soluzione tecnica proposta dall' art. 11 LEP - schede del CdS moltiplicata per 8 e divisa per 5, schede del GC moltiplicata per 110 e divisa per 90 -, potrebbe costituire una violazione della proporzionale sancita dalla Costituzione cantonale.

In effetti quest' ultimo pericolo non sussiste perché anche i voti dei singoli partiti per la ripartizione dei seggi si ottengono moltiplicando le schede per 8, rispettivamente per 110, per cui il rapporto non muta.

Sull' interrogativo della costituzionalità o meno della norma, lo scrivente Consiglio ritiene di non dover disquisire oltre; giacché il perito stesso nelle sue conclusioni ha ricondotto il problema al solo piano legislativo.

Relativamente all' insufficiente base legale, che si condivide o

meno il parere del perito, è fuori di dubbio che occorra procedere ad una ridefinizione del sistema di valutazione e quindi di calcolo del voto di panachage, non fosse altro che per evitare il rischio di un ricorso al Tribunale federale, confortato dalle perplessità sollevate nella perizia citata, in occasione delle prossime elezioni cantonali.

A nostro modo di vedere, senza voler modificare l' attuale sistema di voto e di spoglio, che in questo ambito non è messo in discussione nella sua sostanza, le soluzioni prospettabili, come evidenziate nel rapporto del Gruppo di lavoro, sono due:

1. completazione dell' art. 11 LEP per definire chiaramente nella legge il senso non solo tecnico, ma anche politico del vigente sistema di calcolo dei voti preferenziali e di panachage e quindi dei voti contenuti in una scheda (8 CdS, 110 GC), superiori al numero dei seggi;
2. modificazione dell' art. 11 LEP per conferire alla scheda un numero di voti corrispondente al numero dei candidati da eleggere (5 per il CdS; 90 per il GC).

La scelta della variante è una questione esclusivamente politica, giacche nell' uno o nell' altro caso esse risultano giuridicamente e tecnicamente risolvibili variando solo il peso del voto di panachage (da 1/8 a 1/5, rispettivamente da 1/110 a 1/90); anche se nel secondo caso diventerebbero importanti le modificazioni tecniche.

ad 1.

La proposta non fa che codificare il sistema vigente, correggendo l' anomalia segnalata dal giudice Antognini, sostanzialmente il fatto che la norma vigente non specifica quale scelta coscientemente voluta valore attribuito al voto preferenziale.

Quando si è sostituita la livragazione con il voto preferenziale si è dovuto cercare un accorgimento tecnico che tenesse in considerazione la possibilità di esprimere più voti che seggi disponibili: quelli dei candidati della lista prescritta più quelli preferenziali (5 + 3 per il CdS).

In quell' occasione non è stato messo in evidenza che, oltre a risolvere un problema tecnico, si diminuiva il "costo" del voto preferenziale, e che sarebbero state possibili altre soluzioni tecniche in grado di mantenere al voto preferenziale il medesimo "costo".

Con la completazione della vigente norma, oltre che dare un vestito legalmente conforme al valore della scheda attuale, si esplicita la scelta politica che legittima l' attuale soluzione.

ad 2.

Come visto, la soluzione attuale non va esente da critiche e da preoccupazioni per gli effetti determinati da un valore artificioso attribuito alle schede per le necessità tecniche più sopra evidenziate.

L' alternativa che tenga conto dei rischi e degli effetti evidenziati dall' applicazione letterale dell' art. 11 LEP vigente o da una sua completazione come da proposta sub 1 potrebbe essere la reintroduzione della livragazione con il conseguente ripristino del valore della scheda corrispondente

al numero degli eleggendi. Questa variante è da escludere innanzitutto per ragioni tecniche, considerata la scheda in uso per le elezioni politiche per permettere lo spoglio con supporto informatico. A ciò si aggiungono le riserve di ordine politico e di natura psicologica nei confronti di una sua reintroduzione.

Proponibile è invece la soluzione di prevedere un computo separato dei voti di partito da quello dei candidati; soluzione che permette di conferire valore alla scheda pari al numero dei candidati. I suffragi attribuiti a candidati di altra lista diminuirebbero (penalizzerebbero) la lista prescelta che si vedrebbe relativizzata nel suo valore di 1/5, 2/5, 3/5, a seconda cioè del numero di suffragi preferenziali dati a candidati di altre liste.

In sostanza un voto di panachage influenzerebbe i voti di partito (schede) ma nella misura di 1/5 invece di 1/8 di scheda; per quanto concerne i candidati, la loro graduatoria risulterebbe unicamente dalla somma dei rispettivi suffragi, mentre non comprenderebbe i voti di partito che attualmente vengono aggiunti ai suffragi personali.

Il Consiglio di Stato ha sottoposto le varianti nell' incontro con i Partiti di Governo, invitandoli ad esprimersi in merito. Gli orientamenti sembrano preferire la conferma della situazione attuale, che attribuisce ad ogni preferenza il valore di 1/8, rispettivamente 1/110 di scheda per le elezioni cantonali.

Il Governo si associa a questa tendenza. Le ragioni che militano a favore di questa soluzione possono così essere sintetizzate:

- dal profilo tecnico-legale, richiede un semplice adattamento del testo di legge in ossequio ai suggerimenti della perizia Antognini; modo di espressione del voto, tecnica di spoglio e programmi non subiscono modifiche;
- dal profilo politico le possibilità di dare tre preferenze al di fuori della lista prescelta potrebbe determinare la conseguenza di attribuire 3/5 della scheda ad un partito diverso da quello prescelto. Si dovrebbe quindi proporre la riduzione da tre a due del numero di preferenze esterne;
- dal profilo pratico, tenendo presente che fra un anno i cittadini saranno chiamati a votare, continuare come nel passato evita complicazioni e disagi ulteriori agli elettori familiarizzati con il vigente sistema di voto e di spoglio. Inoltre evita effetti indesiderati del nuovo valore del voto di panachage qualora lo stesso non fosse stato chiaramente recepito.

2. L' uniformazione delle norme per la nomina del CdS e dei Municipi

a) Il sistema vigente di elezione dei Municipi e gli atti per una sua modifica

Le disposizioni che attualmente stabiliscono le modalità di elezione dei Municipi sono l' art. 50 cpv. 3 della Costituzione cantonale che prescrive il metodo del voto proporzionale e gli art. 157 e seg. della Legge sul diritto di voto, sulle votazioni e

sulle elezioni del 23 febbraio 1954, in particolare l' art. 161 che così recita:

1 Nella elezione del Consiglio comunale e del Municipio la ripartizione dei seggi fra i vari gruppi si effettua in base al quoziente elettorale, costituito dalla somma dei voti conseguiti dai singoli gruppi per il Consiglio comunale, rispettivamente per il Municipio, divisa per il numero dei seggi: se detta somma non è esattamente divisibile, si tiene conto della frazione sino alla seconda cifra decimale.

2 Ogni Gruppo ha diritto a tanti consiglieri comunali, municipali e supplenti, quante volte il quoziente elettorale è contenuto nel numero dei voti da esso conseguiti.

3 I gruppi che non hanno raggiunto il quoziente, salvo disposizioni speciali, non partecipano alla ripartizione.

4 I seggi non assegnati per quoziente intero vengono attribuiti ai gruppi aventi le maggiori frazioni.

5 In caso di parità di frazioni la precedenza spetta al Gruppo che ha ottenuto il maggior numero di voti; se i gruppi a pari frazione hanno pari voti, decide la sorte.

6 I seggi che non possono essere assegnati né per quoziente né per frazione vengono attribuiti alla o alle liste che hanno ottenuto oltre i quozienti la o le frazioni maggiori."

Per inciso si ricorda che il metodo della proporzionale per l' elezione dei Municipi fu introdotto con la riforma costituzionale del 2 gennaio 1898.

La legge organica comunale del 10 marzo 1987 stabiliva a 7 il numero massimo dei Municipali per ragioni di funzionalità. Questa modifica determinò la presentazione di un' iniziativa parlamentare elaborata dal 9 marzo 1987 da parte dell' onorevole A. Soldini per il Gruppo PSA, che proponeva la modifica dell' art. 161 LVE intesa ad assicurare alle minoranze la presenza negli Esecutivi comunali, resa più difficile dalla predetta riduzione del numero massimo dei suoi membri.

La modifica proposta consisteva nel togliere il presupposto dell' ottenimento del quoziente elettorale per partecipare alla ripartizione dei seggi.

L' iniziativa è stata respinta dal Gran Consiglio che ha aderito alle considerazioni e conclusioni del rapporto di maggioranza del 15.1.1988.

Non si vuole in questa sede riprendere le motivazioni a sostegno o contrarie all' iniziativa contenute nei rapporti di maggioranza e di minoranza, cui per comodità si rinvia. Sia i rapporti che la decisione in Gran Consiglio hanno evidenziato la latitudine di interpretazione assegnata al principio della proporzionale.

Il tema veniva successivamente ripreso con altri atti parlamentari e segnatamente l' iniziativa parlamentare elaborata dall' onorevole R. Ambrosetti per il PST dell' 8 febbraio 1988, la mozione degli onorevoli J. Nosedà e D. Robbiani per il Gruppo PSU del 17 aprile 1988, la mozione dell' onorevole F. Riva

per il Gruppo PLRT dell' 8 febbraio 1988.

Una risposta agli atti testé citati si è avuta nell' ambito della trattazione dell' iniziativa popolare del PPD del 16 febbraio 1988. In quella sede la Commissione speciale incaricata di esaminare la suddetta iniziativa sollecitava una presa di posizione del Governo sugli atti parlamentari relativi al sistema di elezione dei Municipi; risposta che veniva data con rapporto 31 gennaio 1989. Nel documento in parola il CdS dopo un excursus sul metodo proporzionale, le sue applicazioni con particolare attenzione al nostro Cantone, si esprimeva sugli atti parlamentari citati proponendo di respingere l' iniziativa PST non tanto sul principio di esaminare il problema di un modo diverso di ripartire i seggi nella nomina dei Municipi, quanto sul modo proposto (cfr. rapporto CdS citato, pag. 9-10); chiedeva invece di tenere in sospeso l' evasione delle mozioni PSU e PLRT sul medesimo oggetto con le seguenti considerazioni:

"L' esito dell' iniziativa popolare deciderà circa le modalità da adottare per la ripartizione dei seggi del Consiglio di Stato. Del problema di una nuova formulazione dei criteri valevoli per l' elezione dei consessi comunali questo Consiglio si occuperà in futuro, nell' ambito della revisione delle Leggi elettorali, rispondendo tra l' altro anche alla mozione PLR dell' 8.1.1988 e alle sollecitazioni della Commissione della Legislazione ricordate prima

La proposta di soluzione dovrà comunque tenere conto delle realtà storiche, delle considerazioni politiche esposte nella prima parte di questo rapporto, della necessità di garantire il rispetto delle maggioranze elettoralmente espresse, degli aspetti tecnici cui abbiamo fatto accenno, senza sottovalutare il fatto che l' uniformità, se non contraddetta da altre esigenze, può rappresentare un fattore non trascurabile di chiarezza per il cittadino elettore e non da ultimo delle considerazioni giuridiche del Tribunale federale in merito al concetto di ripartizione proporzionale dei seggi."

Il Gran Consiglio, preso atto dei rapporti 14 marzo 1989 di maggioranza e di minoranza della Commissione speciale ha respinto l' iniziativa, facendo proprie le considerazioni esposte dal CdS.

In votazione popolare lo scorso 4 giugno 1989 i cittadini ticinesi hanno accettato a larga maggioranza (37'507 favorevoli e 21'185 contrari) la modifica proposta dall' iniziativa PPD che stabiliva per l' elezione del CdS il sistema della miglior media (Hagenbach-Bischoff), già previsto per l' elezione del Consiglio Nazionale, pur mantenendo la formula Cattori.

b) Ragioni e contenuto ,la proposta di revisione del sistema di elezione dei Municipi.

Negli atti parlamentari e nei rapporti che hanno fatto loro seguito si evidenziavano nei dettagli le ragioni che stanno alla base di un riesame della norma che stabilisce l' elezione degli Esecutivi comunali.

Da una parte si sottolineava che anche a livello comunale esistono distorsioni sul modo di elezione dei Municipi, che

vanno corretti per salvaguardare un' equa rappresentanza delle minoranze; tecnicamente possibile estendendo il sistema adottato per l' elezione del CdS ai Municipi, soluzione che favorirebbe una uniformità del metodo e dei relativi criteri di elezione ai vari livelli istituzionali.

Dall' altra si evidenziava che eventuali anomalie per singoli comuni non debbano forzatamente provocare la modifica di un sistema che contrariamente ai difetti ed alle incongruenze relative per l' elezione del Consiglio di Stato si dimostrerebbe tuttora valido.

Non si precludeva comunque l' opportunità di un riesame della rappresentanza delle minoranze nei consessi comunali in specie dei Municipi.

Sulla base di queste premesse sono ipotizzabili due soluzioni:

1. lo status quo, che fa dipendere la partecipazione al riparto dei seggi dal raggiungimento di un quoziente ottenuto dividendo il numero dei voti per il numero dei seggi, e che, per la seconda ripartizione, applica il sistema del miglior resto,

2. l' introduzione del sistema della miglior media previsto per l' elezione del CdS con la modifica costituzionale adottata il 4 giugno 1989 anche per l' elezione dei Municipi con le varianti di prescindere dalla formula Cattori o mantenerla; sistema che fa dipendere la partecipazione al riparto dei seggi con il raggiungimento del quorum dividendo il numero complessivo dei voti con quello dei seggi più 1.

Da scartare, anche se per esempio per i Comuni con il regime assembleare potrebbe trovare una giustificazione, il ricorso al sistema maggioritario, usuale nella maggior parte dei Cantoni e Comuni confederati.

Ciò presupporrebbe infatti una modifica costituzionale, cui osterebbero le ragionevoli e pacate riflessioni della Commissione per la revisione totale della Costituzione cantonale che così si è espressa nel suo rapporto:

"Il voto proporzionale per l' elezione del Municipio e del Consiglio comunale è stato introdotto con la riforma costituzionale del 2 gennaio 1988. Esso è quindi formalmente ancorato nelle nostre istituzioni. Alla Commissione non sfuggono certi pregi di un sistema maggioritario per l' omogeneità dei corpi politici esecutivi e per l' avvaloramento della scelta delle persone. ma considera prevalente l' aspetto negativo dell' inevitabile emarginazione di forze politiche minoritarie. Novant' anni di esperienza hanno dimostrato che il sistema proporzionale ha permesso un equilibrato concorso delle forze politiche nei Municipi e nei Consigli comunali e favorito il pluralismo, senza ledere interessi essenziali del corretto funzionamento delle istituzioni comunali. La Commissione ha esaminato l' opportunità di prevedere una possibilità di deroga al sistema dell' elezione proporzionale in caso di fusione di Comuni. Si possono infatti immaginare situazioni in cui l' elezione con il sistema proporzionale porta all' esclusione o a una forte diminuzione del numero dei rappresentanti di un Comune divenuto frazione a seguito di fusione. La Commissione si è tuttavia pronunciata contro una deroga. In primo luogo essa considera prevalente l' interesse alla tutela delle minoranze politiche. In secondo luogo ritiene che siano sufficienti gli strumenti previsti o prevedibili, a livello

di leggi e ordinamenti comunali, per considerare le legittime aspirazioni delle frazioni. Le leggi elettorali consentono la presentazione da parte dei gruppi politici di più liste, anche in considerazione di rappresentanze locali, ciò che già avviene in qualche Comune. Consentono pure la presentazione di liste con riferimenti non politici ma territoriali o di altra natura, come pure avviene in qualche Comune. Anche gli inconvenienti del sistema proporzionale nei piccoli Comuni sono stati rimossi dal buon senso dei cittadini." ad 1.

Per il mantenimento del vigente sistema valgono le seguenti argomentazioni:

- La formula è collaudata e non ha finora provocato frequenti anomalie.

Anche nei Comuni costretti dalla LOC dell' 87 a ridurre il numero dei Municipali non si sono verificati in genere mutamenti traumatici dal profilo della rappresentanza politica negli Esecutivi. I dati dell' elezione dell' 88 dimostrano che l' adeguamento al numero legale è andato di regola a carico dei gruppi politici maggiori.

- La situazione dei Comuni non è paragonabile a quella del Cantone in relazione al sistema di gestione del potere dove, eccezion fatta per i Comuni urbani e medi, la presenza ed il significato dei partiti politici è relativa se non trascurabile, manifestandosi altri fattori ed aspetti contingenti alla realtà ed al particolarismo dei singoli Comuni; Comuni in cui il carattere amministrativo prevale su quello politico nella gestione dei compiti comunali.

- Come visto, il Cantone Ticino è tra i pochi che per la nomina degli Esecutivi ha adottato il metodo della proporzionale, aprendo e favorendo le minoranze in un' ottica di partecipazione alla gestione del Comune.

Un' ulteriore estensione di questa partecipazione potrebbe pregiudicare il ruolo e la funzione decisionale dell' organo Esecutivo.

Per la riforma del sistema attuale si elencano i seguenti vantaggi:

- con la modifica della LOC, soprattutto per i Comuni con 5 membri è peggiorata la possibilità delle minoranze di essere rappresentate. Con il metodo Hagenbach-Bischoff questa conseguenza viene attenuata grazie al divisore $n + 1$ che favorisce i partiti leggermente al di sotto dell' attuale quorum, ma contemporaneamente, grazie al metodo delle migliori medie, viene favorito anche il partito di maggioranza relativa;

- la giurisprudenza del Tribunale federale non viene rispettata dall' attuale sistema, snaturando la proporzionale prescritta con risultati che si avvicinano al sistema maggioritario,

- esigenze di razionalità, chiarezza e semplicità richiamano l' uniformità del sistema di ripartizione dei seggi;

- il quoziente ottenuto dividendo il numero dei voti per $n + 1$ garantisce matematicamente * a un partito con la metà più uno dei voti, la maggioranza assoluta dei seggi. Un caso come quello del Comune di Giubiasco nelle elezioni del 1988 non potrebbe più ripetersi;

- un sistema con un quoziente leggermente diminuito non produce rivolgimenti importanti degli attuali equilibri mentre

permette di ristabilire una maggiore rappresentatività del corpo elettorale nei Municipi e quindi un maggiore coinvolgimento popolare negli affari comunali.

* se n è il numero dei seggi e v il numero dei voti.

Le soluzioni dinanzi richiamate, formulate dal Gruppo di lavoro, sono state esposte ai Partiti di Governo in occasione del già citato incontro con il Consiglio di Stato.

Dalle discussioni è emersa una tendenziale volontà ad estendere il sistema di elezione del Consiglio di Stato ai Municipi.

Lo scrivente Consiglio, valutate le ragioni a favore e contrarie a questa proposta, si è determinato a sostenerla; favorendo in giusto modo la necessità di concretizzare nel nostro Cantone il postulato dell' armonizzazione del sistema di voto e di spoglio, tra l' altro sostenute in atti parlamentari tuttora pendenti.

La scelta del sistema della miglior media per l' elezione dei Municipi richiede una puntualizzazione sulla ripresa o meno della formula Cattori, prevista dall' art. 35 cpv. 4 lett. c) e d) della Costituzione cantonale per l' elezione del consiglio di Stato.

Se ci si dovesse attenere al principio dell' armonizzazione richiamato in precedenza, il trasferimento della formula per l' elezione dei Municipi parrebbe pacifico e scontato.

Lo scrivente Consiglio ritiene tuttavia che tale clausola è stata concepita e introdotta per ragioni storiche e politiche proprie del Cantone, testimoniate dal suo inserimento nella Costituzione, che trovano minore giustificazione e legittimazione nell' ambito comunale, dove il fattore politico la litigiosità e il rischio di emarginazione assumono un ruolo più relativo, accanto ad altri, come chiaramente evidenziato in precedenza.

Nel progetto allegato nel nuovo art. 161a la clausola Cattori non è prevista. Il problema resta comunque aperto per la discussione commissionale e parlamentare.

3. L' introduzione della scheda senza intestazione

a) Premessa

Il rapporto del Gruppo di lavoro più volte citato indica come possibile innovazione l' introduzione della scheda senza intestazione di partito.

In realtà questa proposta è stata suggerita a titolo abbondanziale nell' ipotesi che si optasse per la variante che attribuisce valore alla scheda pari al numero degli eleggendi; prevedendo un computo separato dei voti di partito e dei candidati e favorendo in questo modo l' introduzione della scheda senza intestazione.

Occorre dire che il problema della scheda non intestata più volte era stato affacciato come auspicabile soluzione per i

cittadini che, pur desiderosi di partecipare attivamente all'esercizio democratico, non necessariamente si identificavano in un partito politico, scelta che il sistema di espressione del voto in vigore non consente di eludere.

Non sorprende quindi che queste persone abbiano in passato disertato le urne, incrementando la preoccupante percentuale di assenteismo o, pur votando, si sono visti annullare la scheda in forza dell' art. 12 LEP che annovera come motivo di nullità della scheda il mancato voto ad uno dei partiti figuranti sulla scheda.

Situazione evidenziata del resto dalla presentazione di una lista provocatoria alle ultime elezioni cantonali (DDD). Il sistema della scheda non intestata è improprio nella legislazione elettorale del nostro Cantone, che ha sempre privilegiato il voto a favore di un partito, rispetto al voto ad un candidato, al quale si è fatta una parziale concessione attraverso il panachage (facoltà di esprimere voti per candidati di altre liste).

Basta richiamare i materiali legislativi relativi alle modifiche delle leggi elettorali del 1970 in merito ad una mozione che postulava l' introduzione di una lista senza intestazione (cfr. Messaggio 7.7.70 e rapporto 2.10.70).

Questa scelta di fondo non deve meravigliare in un sistema a democrazia parlamentare, che considera i partiti determinanti nella formazione della volontà politica e garanti della democrazia come espressione del pluralismo politico. Questa forma di garantismo, sostanziato nel sistema di elezione vigente, è stata tra l' altro giudicata costituzionalmente corretta dal Tribunale federale nella DTF 5.12.1983.

De lege ferenda non può essere diversamente. Del resto il progetto di revisione totale della Costituzione propone di riconoscere ai partiti il loro ruolo di organismo sociale nella Costituzione (cfr. rapporto sul progetto di revisione totale della Costituzione cantonale ad art. 27, pag. 104).

Ciò non toglie che l' evoluzione della società, dei suoi comportamenti anche nei confronti della democrazia, dei modi di esercitarla e dei partiti che la determinano, richiederà un adattamento del vigente sistema per meglio considerare un diverso modo di approccio con la politica ed i partiti da parte dei cittadini.

Tuttavia questa riforma, se si vuole evitare di penalizzare la scelta della scheda di partito, richiederebbe cambiamenti profondi nella tecnica di voto che non possono essere risolti e proposti in tempi brevi. Il Consiglio di Stato preferisce quindi rinviare questa problematica alla revisione globale delle leggi elettorali la cui presentazione è prevista tra alcuni mesi.

4. L' adozione di misure tecniche e giuridiche per ovviare al considerevole numero di schede nulle nelle elezioni cantonali e comunali

I dati statistici delle elezioni cantonali (1983 e 1987) riferiscono sul consistente numero di schede nulle:

per il CdS	1983	3.8 %	1987	4.3 %
per il GC	1983	4.2 %	1987	3.8 %

Il principale motivo di nullità, come più volte evidenziato in passato, è da attribuire al mancato annerimento del cerchio relativo al partito, che in conformità dell' art. 12 LEP comporta l' annullamento della scheda.

Le ragioni sono molteplici, ma in fondo riconducibili da un lato alla dimenticanza dell' elettore, dall' altra all' impossibilità per colui che non vuole votare per un partito di esprimere il voto ai soli candidati di suo gradimento, rinunciando al voto di partito; con la conseguente invalidazione della scheda. Durante le ultime elezioni cantonali, e limitatamente a queste, si è introdotta la sigla di partito accanto al numero come correttivo all' elevato numero di schede nulle. I risultati, come visto, indicano che l' accorgimento tecnico non ha dato gli effetti sperati.

Tecnicamente (cfr. iniziativa parlamentare Barelli-Rusca 18 giugno 1984) si era proposta la soluzione di impostare l' intera espressione del voto (liste e candidati) sulla verticale della scheda, eliminando la doppia operazione vigente (dapprima voto alla lista in alto alla scheda; in seguito voto ai candidati nella parte inferiore). La stessa era stata scartata perché proponibile solo per l' elezione degli Esecutivi a dipendenza dei condizionamenti tecnici della lettura ottica della scheda.

Già allora era stata ipotizzata l' eventualità di tener valida la scheda, pur mancando del voto di partito limitatamente ai preferenziali espressi.

Anche in questo caso la soluzione di per sé proponibile con una semplice modifica di legge e dei programmi, tecnicamente verrebbe limitata alla sola elezione dell' Esecutivo cantonale.

Il Consiglio di Stato ritiene di poter aderire a questa proposta. Nel caso di mancato annerimento del cerchio relativo al partito non risultano evidentemente attribuiti i 5 voti relativi ai candidati del partito che l' elettore avrebbe dovuto scegliere. L' elettore può tuttavia esprimere da una a tre preferenze a candidati di uno stesso partito o di partiti diversi: in quel caso solo questi voti restano validi e verranno computati sia per il candidato, sia per il partito del candidato nella misura di 1/8 di scheda per ogni voto.

Ne consegue che, se l' elettore esprime tutti e tre i voti preferenziali permessi la sua scheda avrà valore 3/8 mentre per 5/8 sarà una scheda bianca. Con 1 o 2 soli voti espressi il valore delle schede diminuisce e la componente "bianca" aumenta in proporzione.

Se i preferenziali espressi sono più di tre la scheda è da considerarsi nulla.

5. La modifica costituzionale del giugno 1989 /

La riforma globale delle leggi elettorali.

Da ultimo, lo scrivente Consiglio segnala la necessità di adattare il relativo articolo di legge alla modifica costituzionale accettata lo scorso giugno 1989 per l'elezione del Consiglio di Stato.

Come si intuisce dalla premessa al messaggio, le proposte che vengono qui formulate trattano di singole revisioni su puntuale, particolari aspetti della legislazione elettorale. E' opportuno in questa sede accennare alla prospettata riforma globale delle leggi elettorali.

Lo speciale Gruppo di lavoro ha elaborato un avanprogetto di legge sui diritti politici che disciplina l'intera materia.

Il testo, con due varianti, accompagnato da un rapporto, sarà sottoposto in consultazione ai partiti all'inizio di quest'autunno

A questo proposito il Consiglio di Stato ritiene di segnalare un aspetto di non trascurabile importanza legato ai supporti tecnici e materiali con l'ausilio dell'informatica che contraddistinguono il vigente sistema di voto e di spoglio delle elezioni politiche, introdotti con la modifica del 1978.

E' infatti più che probabile che già con le elezioni del 1995, in virtù della rapidissima evoluzione tecnologica, il modello di scheda e i mezzi informatici per la sua lettura non saranno più disponibili e attuali. Si tratterà quindi con sufficiente anticipo di programmare lo studio di soluzioni alternative praticabili. Il Consiglio di Stato informerà in merito codesto Gran Consiglio e partiti ancora nel corso del corrente anno

Concludendo, sottoponiamo per vostro esame ed approvazione le modifiche alle leggi elettorali che testé abbiamo illustrato; richiamandovi sull'urgenza della revisione da attuare in vista del rinnovo dei poteri cantonali del prossimo aprile 1991.

Con il presente messaggio risultano evase le mozioni J. Nosedà e D. Robbiani per il gruppo PSU del 18.4.1988 e, parzialmente, la mozione F. Riva per il gruppo PLRT dell'8.2.1988.

Vogliate gradire i migliori saluti.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente: G. Buffi

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 18 aprile 1990 n. 3606 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a:

Articolo 1

La legge sul diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni del 25 febbraio 1954 è così modificata:

Art. 135

b. quoziente elettorale

1 Per l' elezione del Consiglio di Stato la ripartizione dei seggi fra i gruppi si effettua in base al quoziente risultante dalla divisione della somma dei voti validi ottenuti dai singoli gruppi per il numero dei seggi da assegnare aumentato di uno

2 Ad ogni gruppo sono assegnati tanti seggi quanto volte il quoziente è contenuto nel totale dei suoi voti.

3 I seggi restanti sono ripartiti dividendo il numero dei voti ottenuti da ogni gruppo per quello dei seggi già assegnatogli aumentato di uno, ritenuto:

a) che al gruppo che ottiene il maggior quoziente è assegnato un ulteriore seggio,

b) che l' operazione va ripetuta fino alla ripartizione di tutti i seggi,

c) che il gruppo che non ha conseguito la maggioranza assoluta dei voti non può ottenere più di due eletti,

d) che il gruppo che ha conseguito la maggioranza assoluta dei voti non può avere meno di tre eletti.

Art. 161 (cpv. 1 e 2)

Ripartizione

a) quoziente elettorale per il Consiglio comunale:

1 Nella elezione del Consiglio comunale la ripartizione dei seggi fra i vari gruppi si effettua in base al quoziente elettorale, costituito dalla somma dei voti conseguiti dai singoli gruppi, divisa per il numero dei seggi: se detta somma non è esattamente divisibile, si tiene conto della frazione sino alla seconda cifra decimale.

2 Ogni gruppo ha diritto a tanti consiglieri comunali quante volte il quoziente elettorale è mantenuto nel numero dei voti da esso conseguiti.

Art. 161 a (nuovo)

b. quoziente elettorale per il Municipio

1 Nella elezione del Municipio la ripartizione dei seggi fra i vari gruppi si effettua in base al quoziente elettorale costituito dalla somma dei voti conseguiti dai singoli gruppi divisa per il numero dei seggi da assegnare aumentato di uno

2 Ogni gruppo ha diritto a tanti municipali, quante volte il quoziente elettorale è contenuto nel numero dei voti da esso conseguiti.

3 I gruppi che non hanno raggiunto il quoziente, non partecipano alla ripartizione.

4 I seggi restanti sono ripartiti dividendo il numero dei voti ottenuti da ogni gruppo per quello dei seggi già assegnatigli

aumentato di uno, ritenuto:

- a) che al gruppo che ottiene il maggior quoziente è assegnato un ulteriore seggio,
- b) che l'operazione va ripetuta fino alla ripartizione di tutti i seggi.

Art. 162 cpv. 1

c. designazione dei supplenti municipali

I supplenti municipali sono assegnati ai gruppi che hanno presentato liste proporzionalmente ai suffragi ottenuti nella elezione del Municipio secondo l' art. 161 a.

Art. 162 a

d. norme speciali

Il disposto di cui all' art. 161 non si applica all' elezione complementare di due Consiglieri comunali. In tal caso uno dei consiglieri comunali da eleggere viene assegnato al gruppo che ha ottenuto il maggior numero di voti e l' altro a quello cui rimane la frazione maggiore anche se il numero dei voti dei singoli gruppi non raggiunge il quoziente elettorale. Se però la frazione maggiore non raggiunge almeno un terzo del numero complessivo dei voti conseguiti dai gruppi, entrambi i consiglieri comunali vengono attribuiti al gruppo che ha ottenuto il maggior numero di voti.

Art. 163 (modifica della lettera della marginale)

e. facoltà di ulteriore designazione

Articolo 2

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

Art. 4 cifra 5 (nuovo)

Nell' elezione del Consiglio di Stato la scheda in cui non risulti il voto per un gruppo è valida limitatamente ai voti preferenziali espressi, ritenuto un massimo di tre.
L' attuale cifra 5 diventa cifra 6.

Art. 11

Valore della scheda - conteggio dei voti

Nelle elezioni disciplinate dalla presente legge la scheda ha valore pari al numero dei seggi, aumentato dei preferenziali di cui si dispone.

Il conteggio avviene considerando:

- a) i voti emessi, cioè i suffragi ottenuti dai singoli candidati sulla lista di gruppo, più quelli preferenziali ottenuti su tale lista, più quelli preferenziali ottenuti su altra lista;
- b) i voti non emessi, cioè i suffragi preferenziali spettanti a ogni lista e che non sono stati espressi.

Per le liste incomplete, cioè con un numero di candidati inferiore al numero degli eleggendi, ai fini del computo dei voti non emessi viene considerato inoltre, per ogni scheda, il numero dei candidati che non sono stati proposti;

- c) i voti complementari, cioè i suffragi preferenziali espressi secondo l' art. 4 cifra 5.

A ogni lista si attribuiscono tanti voti quanti sono i voti emessi più il numero dei voti non emessi e di quelli complementari.

Per le schede riguardanti l' elezione del Consiglio di Stato senza voto espresso per un gruppo i voti in bianco contano unicamente per la quadratura dei risultati.

Per l' allestimento della graduatoria dei candidati sarà attribuito ad ogni candidato un numero dei voti pari al numero di schede conseguite dal gruppo cui il candidato medesimo appartiene, oltre ai suffragi preferenziali e complementari conseguiti dallo stesso candidato.

Art. 12

Nullità delle schede; motivi speciali

1 Fatta eccezione per le schede riguardanti l' elezione del Consiglio di Stato, oltre ai titoli di nullità previsti dalla legge sull' esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni sono nulle le schede che non recano il voto per uno dei gruppi che hanno presentato liste.

2 Per l' elezione del Consiglio di Stato, le schede senza voto per un gruppo con un numero di voti preferenziali superiore al massimo consentito sono nulle .

Articolo 3

1 Decorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

2 Il Consiglio di Stato fissa la data d' entrata in vigore.