

# Rapporto

numero

data

Dipartimento

28 aprile 2016

ISTITUZIONI / GRAN CONSIGLIO

Concerne

## **della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sulla petizione 11 novembre 2013 presentata dal movimento "Lega degli indignati" per la riduzione del numero dei deputati al Gran Consiglio da 90 a 60/70**

### **1. INTRODUZIONE**

Il 14 novembre 2013 i signori Peter Walder e Donatello Poggi, a nome del movimento "Lega degli indignati", inoltrarono all'allora presidente del Gran Consiglio, dott. Alessandro Del Bufalo, la petizione in oggetto, che venne poi trasmessa per esame alla Commissione delle petizioni e dei ricorsi. La stessa, nella sua seduta dell'11 settembre 2014, ritenne tuttavia che la questione andasse inserita nel contesto più ampio dell'organizzazione del Parlamento medesimo, e andasse perciò trasmessa alla Commissione speciale per la revisione della Legge sul Gran Consiglio. Quest'ultima, nella seduta dell'11 febbraio 2015, ritenne però a sua volta che il tema andasse a toccare in profondità la struttura e il funzionamento del Parlamento, per cui fosse opportuno attribuirne l'esame alla Commissione Costituzione e diritti politici. Detta proposta fu in seguito ratificata dal plenum del Gran Consiglio, motivo per cui è toccato alla scrivente Commissione occuparsene.

### **2. LA PETIZIONE**

La petizione in oggetto parte dalla considerazione che (citiamo) «*in questo Cantone sempre più lento nelle sue decisioni (...) occorre al più presto velocizzare i tempi della politica nell'interesse stesso del Cantone, dei Comuni, degli Enti e dei cittadini sempre più impazienti*». In concreto, i suoi autori propongono di «*valutare seriamente la riduzione del numero dei deputati al Gran Consiglio da 90 a 60/70 e, di conseguenza, il numero dei membri delle Commissioni del Gran Consiglio*». A loro parere, ciò «*permetterebbe indubbiamente di "snellire" e varie discussioni commissionali e velocizzare i tempi delle decisioni parlamentari nell'interesse di tutti*». A questi motivi, la petizione aggiunge inoltre (parte in modo esplicito, e parte solo implicitamente, per mezzo di accenni anche un po' polemici) la questione dei costi del Parlamento.

### **3. IL LAVORO COMMISSIONALE**

La scrivente Commissione ha iniziato la discussione sul tema nel corso della sua seduta del 18 febbraio u.s., prendendo atto che la proposta in esame solleva in realtà almeno tre questioni diverse, che a rigore andrebbero affrontate separatamente:

- la riduzione del numero dei deputati;
- la riduzione del numero dei membri delle commissioni parlamentari;
- l'asserita esigenza di velocizzare i tempi decisionali.

Constatato inoltre che sui temi menzionati le opinioni dei commissari non erano unanimi, anzi divergevano parecchio, senza ancora definire in quale direzione intendesse muoversi la maggioranza, la Commissione ha quindi incaricato due relatori di trattare la tematica sotto punti di vista diversi, così da poter prendere posizione in una seduta successiva.

#### **4. EVOLUZIONE STORICA IL NUMERO DEI DEPUTATI NEL NOSTRO CANTONE**

Per inquadrare correttamente la problematica in esame, ci sembra utile ricordare, almeno per sommi capi, l'evoluzione storica del numero dei deputati nel nostro Cantone.

Nel 1803, al momento del raggiungimento dell'indipendenza cantonale, il Gran Consiglio era formato da **114** deputati, eletti dalle assemblee di Circolo, in ragione di tre per Circolo. Nel 1815, la Costituzione imposta dalle Potenze riunite nel Congresso di Vienna, ne riduceva però il numero a **76**, di cui solo la metà (38) eletti direttamente dai cittadini, in ragione di 1 per Circolo. Gli altri 38 erano designati dai primi, o da altri delegati, in base a un complicato sistema di cooptazioni.

Nel 1830, la nuova Costituzione ristabiliva la situazione del 1803, ovvero tre deputati per Circolo (totale: **114**). L'aumento rispetto alla situazione vigente (76) era stato postulato da Stefano Francini nel famoso opuscolo *Della riforma della Costituzione ticinese*. A sostegno della proposta vi erano sostanzialmente due motivazioni: negli altri Cantoni, i Legislativi erano sensibilmente più numerosi che in Ticino (il Gran Consiglio bernese contava ben 299 membri, quello ginevrino quasi altrettanti), inoltre si affermava che un alto numero di deputati avrebbe reso il Legislativo più indipendente dall'Esecutivo.

Nel 1875, dato che l'evoluzione demografica aveva reso i vari Circoli molto diversi l'uno dall'altro per numero di abitanti, il Tribunale federale - chiamato in causa da un ricorso - dichiarò incostituzionale il criterio della rappresentanza paritaria per Circolo. Il numero dei deputati fu quindi ridotto a **95**, da eleggersi a livello di Circondari (25), disegnati dal Governo, ciò che diede origine a infinite dispute, con varie accuse di praticare la "geografia elettorale" onde favorire il partito al potere.

La revisione costituzionale del 1892, pur riducendo i circondari elettorali a 10 (3 per il Distretto di Lugano, 1 per ciascuno degli altri) mantenne il numero complessivo dei deputati a 95, e così pure fece una successiva riforma del 1904, che riduceva i circondari a soli 4 (Mendrisiotto, Luganese, Locarnese e Vallemaggia, Bellinzonese e Valli).

Questo sistema - detto ironicamente "il quadrupede" - aveva però l'inconveniente di favorire i candidati dei centri, a scapito di quelli delle valli. Per consentire la rappresentanza di quest'ultime, i partiti usavano quindi far rinunciare, al momento dell'elezione o poco dopo, i candidati meno votati dei centri, così da lasciar subentrare un certo numero di rappresentanti "periferici".

Dato che ciò suscitava non pochi malumori, nel 1916 fu adottata una nuova modifica, che riportava a 10 il numero dei Circondari e nel contempo riduceva quello dei deputati a **75**.

Nel 1922, insieme ad altri cambiamenti sui quali non è qui il caso di soffermarci, fu adottata una ulteriore riforma che rivoluzionava completamente il sistema: il Gran Consiglio veniva eletto a circondario unico, con ripartizione proporzionale dei seggi fra i partiti in base ai voti ottenuti su scala cantonale. I 10 circondari rimanevano, ma la decisione se tenerne conto o meno (o se ev. aggregarne due o più) era lasciata ai singoli partiti. Nel contempo, il numero dei deputati veniva ridotto a **65**. Tale situazione rimase invariata per quasi mezzo secolo, benché nei programmi elettorali di alcuni partiti, specie

di quello agrario, abbia talvolta fatto capolino l'idea di nuove riduzioni "*per motivi di economia*".

Infine, nel 1970, in seguito all'introduzione del diritto di voto alle donne, il numero dei deputati fu portato a **90** (il Governo aveva proposto 85), lasciando tuttavia invariato il sistema di elezione.

## **5. LA SITUAZIONE NEGLI ALTRI CANTONI**

In un confronto intercantonale, occorre innanzitutto rilevare che il nostro sistema di elezione a Circondario unico (con possibilità di suddivisione interna lasciata all'arbitrio dei singoli partiti) è un "unicum" a livello nazionale. Solo il Canton Ginevra - che ha tuttavia un territorio di superficie dieci volte inferiore alla nostra - applica un sistema simile. In tutti gli altri Cantoni i deputati sono invece eletti talvolta a livello di Distretto, talaltra di Circolo, talaltra ancora perfino di Comune. E poiché la rappresentanza regionale è ritenuta fondamentale, diversi Cantoni conoscono pure il sistema dei "deputati supplenti", che partecipano alle sedute solo in caso di assenza di un rappresentante della propria circoscrizione.

Quanto al numero complessivo dei deputati, il nostro (90) corrisponde a quello del Semicantone di Basilea-Campagna. Altri Cantoni, anche più piccoli o con minor popolazione, hanno un numero di deputati maggiore (Svitto 100, Neuchâtel 115, Grigioni 120, Vallese e Turgovia 130, ecc.). Solo Cantoni decisamente più piccoli hanno un numero di deputati inferiore al nostro (Appenzello Esterno 65, Uri 64, Glarona, Nidvaldo, Giura e Sciaffusa 60, Obvaldo 55, Appenzello Interno 49).

Occorre tuttavia osservare che negli ultimi anni diversi Cantoni hanno ridotto il numero dei deputati:

- nel Canton Berna si è scesi infatti da 200 a 160
- nel Canto Vaud da 200 a 150
- ad Argovia da 200 a 140
- a San Gallo da 180 a 120
- a Lucerna da 170 a 120
- a Soletta da 144 a 100
- a Friburgo da 130 a 110
- a Basilea-Città da 130 a 100
- a Glarona e Sciaffusa da 80 a 60

Solo due Cantoni hanno seguito il cammino inverso, aumentando, seppur di poco, il numero dei loro deputati: Basilea-Campagna (da 84 a 90) e Grigioni (da 113 a 120). La tendenza è comunque chiara.

## **6. UNO SGUARDO ALL'ESTERO**

Se i confronti intercantonali valgono poco, dato che ogni Cantone ha caratteristiche e tradizioni proprie, ancora più difficili sono i confronti con l'estero, avendo ogni Stato una struttura istituzionale diversa. Per limitarci ai paesi confinanti, rileviamo che nei due a struttura federalista – Austria e Germania – le Assemblee regionali (parlare di legislativi sarebbe improprio) hanno un numero di membri piuttosto ridotto: in Austria da 36 a 56 (solo nella capitale, Vienna, si arriva a 100). Anche in Germania i vari "Länder" hanno un numero di deputati regionali variabile a seconda della popolazione. Si va così dai 51 dello

Saarland e dai 69 dello Schleswig-Holstein, ai 180 della Baviera e ai 237 della Renania-Westfalia. Citiamo però questi dati solo a titolo di curiosità. Ogni paragone è infatti improponibile, dato che ad es. la Baviera, da sola, ha una superficie pari al doppio di tutta la Svizzera, mentre la Renania-Westfalia ha una popolazione che è oltre il doppio di quella svizzera.

Ancora meno significativo è il confronto con i paesi organizzati in modo centralistico, Italia e Francia, dove le Province o i Dipartimenti hanno attribuzioni puramente amministrative. Nel primo caso, i Consigli provinciali (peraltro in via di eliminazione) hanno un numero di membri ridottissimo, in media una ventina o poco più, mentre in Francia i "Conseils départementaux" vanno da 26 a 58 membri. Ma si tratta anche qui di dati che citiamo solo a titolo di curiosità.

Al limite, e fermo restando che "omnis comparatio claudicat", si potrebbe azzardare un paragone col Granducato del Lussemburgo, che per superficie e popolazione è comparabile al Ticino, e il cui Parlamento conta 60 deputati, come propone la mozione (ma verosimilmente semi-professionisti).

## **7. VALUTAZIONE DELLA MAGGIORANZA COMMISSIONALE**

In base a quanto abbiamo visto, non vi sono motivi che consiglino imperativamente di accettare o di respingere la proposta in esame. In favore della riduzione si possono citare gli esempi stranieri e anche la tendenza osservata in diversi Cantoni svizzeri. Contro si può invece osservare che negli altri Cantoni il rapporto numerico fra eletti ed elettori è, di regola, più basso che da noi. Del resto, anche in Ticino, mentre nei primi decenni dell'indipendenza cantonale vi era un deputato ogni meno di 1'000 abitanti, oggi il rapporto è quasi di 1 a 4'000. Con la proposta in esame, si scenderebbe ulteriormente a 1 ogni 5-6'000 abitanti, il che indebolirebbe la rappresentanza popolare (oltre a rendere più difficile l'accesso al Parlamento ai gruppi minoritari e alle realtà periferiche).

Neppure convince il riferimento all'asserita lentezza delle decisioni e alla presunta "impazienza" dei cittadini di velocizzarle. Ammesso e non concesso che ciò sia vero, occorre osservare che non necessariamente celerità fa rima con qualità, e d'altra parte nulla assicura che un Parlamento composto da meno deputati deciderebbe più rapidamente. Ricordiamo pure che l'adozione di diversi "tipi di dibattito" in base all'importanza delle trattande, benché non sempre applicata in modo soddisfacente, ha, negli ultimi anni, ridotto sensibilmente la durata delle sessioni.

Si può viceversa condividere l'osservazione circa l'eccessivo numero dei membri delle Commissioni, che se è giustificato per quelle di natura prettamente politica, lo è sicuramente meno per quelle più "tecniche". Osserviamo tuttavia che un'iniziativa al riguardo è all'esame della Commissione che studia la legge sul Gran Consiglio. Non ci sembra quindi opportuno sovrapporci alle sue valutazioni.

Per quanto concerne invece i costi del Parlamento, occorre rilevare che gli stessi sono parecchio contenuti (circa 5 milioni di franchi all'anno, su un totale di uscite dello Stato di oltre 3 miliardi). Senza misconoscere l'importanza di ogni risparmio, anche di quelli di modesta entità, considerato che una riduzione del numero dei membri comporterebbe un aumento dell'onere di ognuno, e verosimilmente anche un aumento delle indennità, l'asserito risparmio potrebbe anche ridursi a ben poca cosa.

## **8. CONCLUSIONI**

Da un punto di vista più generale, una semplice riduzione del numero dei deputati non accompagnata da una seria riflessione sul sistema elettorale e sulle modalità per assicurare comunque un'adeguata rappresentanza alle minoranze (politiche, ma anche regionali) non appare giustificata. Invitiamo perciò il Gran Consiglio ad archiviare la petizione in esame.

Per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Franco Celio, relatore

Bacchetta-Cattori - Badaracco -

Bosia Mirra - Durisch - Gianella -

Merlo - Ortelli - Pedrazzini - Viscardi