**Rapporto di minoranza**

 20 novembre 2017 CANCELLERIA / CONSIGLIO DI STATO

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici**

**sull'iniziativa parlamentare 13 marzo 2017 presentata nella forma generica da Lara Filippini e cofirmatari "Modifica della Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP): reintroduzione della possibilità di congiunzione delle liste nelle candidature per l'elezione di Municipi, Consigli comunali, Gran Consiglio e Consiglio di Stato"**

La possibilità di congiungere le liste per le elezioni cantonali e comunali è stata soppressa il 1° gennaio 2004, a seguito dell'accoglimento, in data 16 dicembre 2002, dell'iniziativa del 29 novembre 1999 presentata nella forma generica da Tullio Righinetti per la modifica della Legge sull'esercizio dei diritti politici, limitatamente ai temi concernenti l'introduzione del sistema Hagenbach-Bischoff per i Municipi e il divieto della congiunzione delle liste per le elezioni comunali e cantonali, e dell'iniziativa del 21 giugno 1999 presentata nella forma elaborata da Marina Carobbio Guscetti per il PS per la modifica della Legge sull'esercizio dei diritti politici tendente ad applicare per l'elezione del Municipio le stesse regole valide per l'elezione del Consiglio di Stato.

Le nuove regole sono state applicate la prima volta in occasione delle elezioni comunali dell'aprile 2004 e delle elezioni cantonali dell'aprile 2007. Con l'iniziativa parlamentare qui in esame, i proponenti postulano la reintroduzione di questo istituto a livello cantonale e comunale.

La decisione di introdurre il divieto di congiunzione delle liste è stata a suo tempo motivata con la volontà di evitare congiunzioni "tecniche"[[1]](#footnote-1), non basate su un'affinità programmatica tra le liste congiunte. Casi di questo tipo si sono verificati in alcune elezioni per il Municipio, quando due liste minoritarie hanno usato lo strumento della congiunzione delle liste per giungere al quorum, precedentemente molto alto, e attaccare la maggioranza assoluta garantita al primo partito proprio dal quorum eccessivamente elevato.

L'accomunamento dei due temi nel corso del dibattito del 2002 – scelto 15 anni or sono per ragioni di opportunità politica – nella realtà ha imposto la trattazione simultanea di due questioni legate al sistema elettorale i cui punti di vicinanza sono pochi. Basti dire che il divieto della congiunzione delle liste è stato introdotto per le elezioni cantonali e comunali (Consiglio di Stato, Gran Consiglio, Municipio e Consiglio Comunale), mentre l'introduzione del sistema della miglior media (detto Hagenbach-Bischoff) ha toccato unicamente il potere esecutivo comunale[[2]](#footnote-2). A ciò si aggiunga che il cambiamento di sistema per le elezioni del Municipio rispondeva alla necessità di introdurre un parallelismo tra elezione del Municipio ed elezione del Consiglio di Stato, siccome quest'ultima si svolgeva sulla base del sistema della miglior media già dal 1991 (anteriormente vigeva il sistema del maggior resto).

Emblematici i casi a Lugano e Mendrisio delle elezioni per il Municipio del 2000, quando nel primo caso PPD e PS congiunsero le liste per attaccare la maggioranza assoluta PLRT e nel secondo PLRT e PS congiunsero le liste per attaccare la maggioranza assoluta PPD.

In data 17 giugno 2013 il Gran Consiglio ha respinto l'iniziativa parlamentare generica di Eros N. Mellini "Modifica della LEDP, affinché venga reintrodotta la possibilità della congiunzione delle liste nelle candidature per l'elezione del Consiglio di Stato, del Gran Consiglio, dei Municipi e dei Consigli comunali", in base al rapporto di maggioranza di Fabio Bacchetta-Cattori per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici[[3]](#footnote-3).

L'esperienza dopo 15 anni ci dice che l'introduzione del divieto di congiunzione delle liste non era necessaria per combattere il fenomeno per cui esso era stato pensato, bastando a tal proposito l'introduzione del sistema della miglior media per l'elezione del Municipio, novità che ha comportato l'abbassamento del quorum e quindi reso sostanzialmente inutile l'escamotage della congiunzione "tecnica" alla base del divieto stesso.

Il divieto come tale ha invece prodotto fenomeni nuovi che poco avevano a che fare con le ragioni della sua introduzione.

Si è assistito segnatamente all'esasperazione della frammentazione politica tra le forze che storicamente hanno sempre collaborato tra loro, avendo chiare affinità programmatiche. Impedendo a esse la congiunzione, le più piccole tra loro (quelle comunque ampiamente lontane dal quorum minimo per accedere agli Esecutivi) sono state messe nella difficile condizione di scegliere se presentare una lista autonoma per l'Esecutivo o meno, rischiando nel secondo caso di essere trattate, soprattutto dai media, come formazioni minori, alle quali dare scarsa rilevanza nel corso della campagna elettorale. Così, prima di tutto per ragioni di potenziale visibilità, nei fatti il divieto di congiungere le liste ha in sostanza introdotto delle chiare differenze tra le rappresentanze radunate sotto uno stesso partito e quelle, pur fortemente analoghe, espresse dalla presenza di partiti diversi, anche se tra essi vicini programmaticamente. La distribuzione equa dei seggi ha di fatto lasciato il posto a ingiustificati premi di maggioranza, che pure il nostro sistema elettorale non ha mai voluto introdurre.

Nella misura in cui le forze quantitativamente meno consistenti hanno deciso di piegarsi alla logica della lista unica ne sono poi nati problemi di rappresentanza.

Non essendo necessario il divieto di congiunzione delle liste per combattere fenomeni non desiderati – essendo di fatto un elemento che modifica l'impostazione delle scelte elettorali delle forze politiche per motivi che poco hanno a che fare con la corretta rappresentanza del corpo elettorale –, l'istituto della congiunzione delle liste va reintrodotto.

Occorre però che il Consiglio di Stato si attivi in tempi utili per permettere le congiunzioni entro le prossime elezioni cantonali (aprile 2019) e comunali (aprile 2020), reintroducendo l'art. 65 della Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 e ripristinando la situazione precedente alla decisione del 2002.

Il testo conforme potrebbe semplicemente emendare la legge attuale con la norma precedentemente in vigore:

***Art. 65 (nuovo) - e) congiunzione***

*1Nelle elezioni che si svolgono col sistema proporzionale è ammessa la congiunzione delle liste.*

*2Entro il lunedì successivo alla scadenza del termine di presentazione, a due o più proposte può essere aggiunta la dichiarazione concorde di tutti i proponenti o dei loro rappresentanti a ciò espressamente autorizzati che le liste sono congiunte.*

*3Ogni gruppo di liste congiunte è considerato come lista unica nei confronti delle altre.*

Trattandosi di reintrodurre un testo che ha dato prova di funzionare prima della sua abrogazione, si ritiene superfluo commentarlo nel dettaglio.

La minoranza della scrivente Commissione propone al Gran Consiglio di accogliere l'iniziativa, con l'indicazione al Consiglio di Stato di procedere secondo le modalità indicate nel rapporto.

Per la minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Ivo Durisch, relatore

Aldi - Bignasca - Ducry - Filippini -

Lepori - Ortelli - Ramsauer

1. Nel rapporto della Commissione speciale Costituzione e diritti politici si motiva tale decisione rimarcando che «*la congiunzione delle liste viene spesso utilizzata per fini elettorali meramente speculativi e non programmatici, con il rischio di proporre all'elettorato apparentamenti poco naturali, come del resto è accaduto più volte nel passato*». [↑](#footnote-ref-1)
2. La portata dell'abolizione delle congiunzioni è minimizzata argomentando che l'introduzione, avvenuta sempre nella seduta parlamentare del 16 dicembre 2012, del modello elettorale Hagenbach-Bischoff (già in vigore per il Consiglio di Stato) anche per i Municipi garantisce «*pure alle forze politiche minoritarie un'equa rappresentanza in seno agli esecutivi comunali*», attraverso «*un significativo abbassamento del quoziente elettorale necessario per accedere ai Municipi, passando dal 20% al 16.6% per quelli composti da cinque membri e dal 14.3% al 12.5% per quelli composti da sette membri*», senza dimenticare che tale riforma permette «*pure alle forze politiche minoritarie di partecipare alla seconda ripartizione dei seggi restanti, non assegnati nella prima ripartizione tramite il quoziente elettorale*». [↑](#footnote-ref-2)
3. «*A distanza di un decennio, la maggioranza della Commissione conferma la validità della decisione del Gran Consiglio di abolire l'istituto della congiunzione delle liste, evidenziando come nel frattempo, con l'introduzione del modello elettorale Hagenbach-Bischoff, si sia favorita una maggiore rappresentatività del corpo elettorale nei Municipi, a vantaggio specie delle forze politiche minoritarie. La Commissione evidenzia inoltre come l'istituto della congiunzione delle liste sia più consono e coerente con un sistema elettorale maggioritario piuttosto che con un sistema elettorale proporzionale. È proprio infatti del sistema elettorale maggioritario la costituzione di poli elettorali e quindi dell'apparentamento di liste di più forze politiche, il cui denominatore è però un puntuale programma di legislatura per il Governo ed il Parlamento. Non altrettanto può essere detto invece del sistema elettorale proporzionale, caratterizzato dalla maggiore rappresentatività politica possibile in seno alle istituzioni, a vantaggio specialmente delle forze politiche minoritarie, soprattutto quando si applica il modello elettorale Hagenbach-Bischoff*». [↑](#footnote-ref-3)