

Rapporto di maggioranza

numero

data

Dipartimento

29 settembre 2020

CONSIGLIO DI STATO / CANCELLERIA

Concerne

**della Commissione Costituzione e leggi
sull'iniziativa parlamentare 16 settembre 2019 presentata nella forma
generica da Piero Marchesi, Boris Bignasca, Ivo Durisch, Nicola
Schoenenberger e cofirmatari "Modifica della Legge sull'esercizio dei
diritti politici (Reintroduzione della possibilità di congiunzione delle liste
per le elezioni di Municipi, Consigli comunali, Gran Consiglio e Consiglio
di Stato): «sì alla congiunzione delle liste per le elezioni cantonali e
comunali»"**

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 parlamentare generica del 29 novembre 1999 di 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 parlamentare elaborata del 21 giugno 1999 di 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, 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 18 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

¹ Nel rapporto del 14 novembre 2002 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».

esecutivo comunale². 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 (anzichè 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 politici³.

In data 22 gennaio 2018 il Gran Consiglio ha bocciato l'iniziativa parlamentare generica "Modifica della Legge sull'esercizio dei diritti politici – Reintroduzione della possibilità di congiunzione delle liste nelle candidature per l'elezione di Municipi, Consigli comunali, Gran Consiglio e Consiglio di Stato" presentata da Lara Filippini e cofirmatari.

Interessante però notare che l'anno seguente, ovvero nel 2019, i partiti che hanno respinto quest'ultima iniziativa parlamentare generica – PLRT e PPD – per le elezioni nazionali hanno annunciato in maniera roboante di aver "oltrepassato" gli steccati, anche storici, che avevano portato i due partiti a fronteggiarsi piuttosto che spalleggiarsi per una politica di centro.

Si potrebbe dunque affermare che l'ostilità nel permettere la congiunzione delle liste sia notevolmente scemata anche in casa di due partiti storici e questa decisione rafforza l'idea che dopo ben 17 anni l'introduzione del divieto di congiunzione delle liste non era necessaria per combattere il fenomeno per cui esso era stato pensato. Infatti, a tal proposito l'introduzione del sistema della miglior media per l'elezione del Municipio, novità che ha comportato l'abbassamento del *quorum*, ha 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.

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*».

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*» (conclusioni del rapporto di maggioranza del 16 maggio 2013).

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 reintrodotta.

Occorre però che il Consiglio di Stato si attivi in tempi utili per permettere le congiunzioni entro le prossime elezioni cantonali e comunali per la prossima legislatura (2023-2024) reintroducendo nella Legge sull'esercizio dei diritti politici del 19 novembre 2018 la situazione precedente alla decisione del 2002.

* * * * *

La maggioranza 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 maggioranza della Commissione Costituzione e Leggi:

Lara Filippini, relatrice

Aldi - Buzzini - Censi - Corti - Lepori C. -

Lepori D. - Stephani (con riserva)